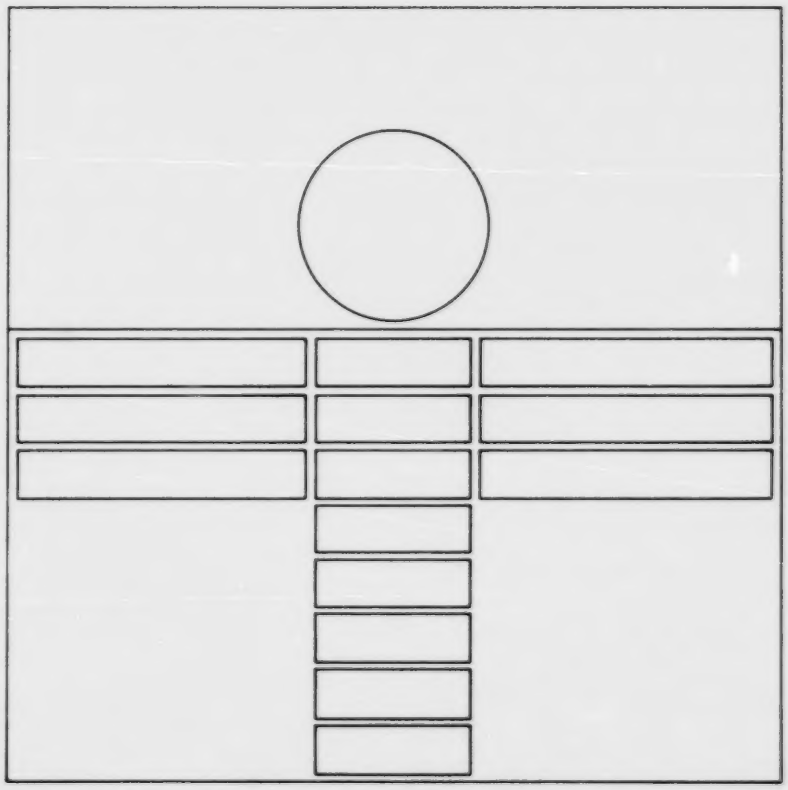
Gouvernement du Québec
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Bilan et étude comparative de procédures d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux

RAPPORT DE RECHERCHE



Québec

INSTITUT D'URBANISME
FACULTE DE L'AMENAGEMENT
UNIVERSITE DE MONTREAL

RAPPORT DE RECHERCHE

BILAN ET ETUDE COMPARATIVE DE PROCEDURES D'EVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

GROUPE DE TRAVAIL

Direction : Michel Gariépy, professeur agrégé
Agent de recherche : Bernard Ouellet
Auxiliaires de recherche : Gérald Domon
Yves Phaneuf

Montréal, Mai 1986.

Édition et diffusion:
Secrétariat
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
12, rue Sainte-Anne, Québec (Québec) G1R 3X2
Tél.: (418) 643-7747

5199, rue Sherbrooke est, porte 3860, Montréal (Québec) H1T 3X9
Tél.: (514) 873-7790

Impression:
Reprovit inc.
Beauport (Québec)

Dépôt légal - 2ième trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN: 2-550-16294-3

AVANT-PROPOS

La recherche qui fait l'objet du présent rapport a été effectuée dans le cadre d'un contrat pour le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (B.A.P.E.) du Québec; ses termes de références avaient été précisés au contrat survenu entre les deux parties, soit l'Institut d'urbanisme et le B.A.P.E., le 20 décembre 1985.

Depuis 1979 nos recherches personnelles ont été centrées sur l'évaluation environnementale, avec une emphase particulière sur l'étude comparative des procédures ainsi que sur l'analyse du processus général de planification qui l'entoure. Par ailleurs, l'Institut d'urbanisme se penche depuis plusieurs années sur ces aspects et sur les questions connexes, en particulier dans le cadre des activités d'enseignement et de recherche du thème "Environnement et cadre de vie", un des 4 thèmes qui structurent ses programmes. Cette recherche s'inscrivait donc dans un champ de préoccupation majeur et bien constitué à l'Institut d'urbanisme et à la Faculté de l'aménagement.

Pour mener à terme cette étude, une équipe de travail a été constituée sous la direction de Michel Gariépy, professeur agrégé, avec comme agent de recherche principal, Bernard Ouellet, géographe et aménagiste, et deux auxiliaires de recherche, Gérald Domon, aménagiste inscrit au programme de Ph.D., et Yves Phaneuf, étudiant à la maîtrise en urbanisme.

Dans la mise en marche du projet, nous avons pu bénéficier de la collaboration et des précieux commentaires de Marie-Odile Trépanier et de Peter Jacobs, tous deux professeurs à la Faculté de l'aménagement; nous les en remercions. Nos remerciements s'adressent aussi à celles qui ont contribué, avec patience et minutie, à la dactylographie de ce texte, mesdames Caroll Boyer, Françoise Grassart et Lucie LeBreton, ainsi qu'à madame Marike Allard, pour la prise en compte des tâches administratives.

Document préparé pour le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Montréal, mai 1986

TABLE DES MATIERES

NOTE: Vu l'ampleur de ce texte, nous ne présentons ici que le titre des chapitres que comprend le rapport; une table des matières détaillée introduit ensuite chacun de ces chapitres. De plus, chaque chapitre comporte une pagination autonome.

I- INTRODUCTION

II- LA PROCÉDURE AMÉRICAINE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET D'ÉTUDE D'IMPACTS

III- LE SYSTEME DES GRANDES ENQUETES PUBLIQUES DE GRANDE-BRETAGNE

IV- LE PROCESSUS FÉDÉRAL CANADIEN D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT

V- LE PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE EN ONTARIO

VI- MISE EN PARALLELE DES PROCÉDURES

VII- CONCLUSION: RETOUR SUR L'APPROCHE QUÉBÉCOISE

TABLE DES MATIERES

I. INTRODUCTION

1. Les procédures d'évaluation environnementale: interrogations et acquis I.1

1.1 Les interrogations sur la procédure québécoise d'examen et d'évaluation des impacts environnementaux I.1

1.2 Les processus d'examen public des projets: un acquis I.2

1.2.1 Trois réaffirmations importantes au niveau canadien I.2

1.2.1 La directive de la Communauté économique européenne I.4

2. Objectifs et méthodologie de la recherche I.5

2.1 Objectifs et expériences étrangères retenues I.5

2.2 De la nécessité d'interpréter les procédures dans leur contexte d'ensemble I.7

2.3 Cadre d'analyse I.8

2.3.1 La procédure d'évaluation environnementale I.9

2.3.2 Le contexte institutionnel I.11

2.3.3 Le fonctionnement évolutif et le bilan I.12

2.4 Sources d'information et réserves I.13

Bibliographie I.15

I. LES PROCEDURES D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE: INTERROGATIONS ET ACQUIS

I.1 Les interrogations sur la procédure québécoise d'examen et d'évaluation des impacts environnementaux.

Le Québec a connu une expérience limitée avec l'évaluation environnementale entre les années 1975 et 1980. Mais c'est avec la création du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et l'adoption en 1980 du Règlement sur l'examen et l'évaluation des impacts environnementaux(1), et des règles de procédure concernant les audiences publiques(2), règlements qui venaient donner pleine portée aux amendements à la Loi de la Qualité de l'environnement en 1978(3), que l'évaluation environnementale devient un instrument central de régulation des grandes interventions d'aménagement et surtout d'implication du public dans cet examen. Au gré des projets soumis aux études d'impact puis aux audiences publiques, la pratique est venue conférer un sens spécifique aux balises que constituaient les textes législatifs et réglementaires.

Or au terme de ces quelques années, qui ont constitué la phase d'implantation, plusieurs interrogations surgissent; ces interrogations renvoient d'abord à l'intérieur du champ même de cette pratique. Ainsi elles peuvent porter sur l'adéquation de la performance aux objectifs que

---

1.- Gouvernement du Québec. A.C. 3734-80, 3 décembre 1980. in Gazette officielle du Québec, 30 décembre 1980, 112e année, No 62, maintenant désigné Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, c.Q-2, règlement 9. Editeur officiel. Québec, 1983, 5 p..

2.- Gouvernement du Québec. Décret 3735-80, 3 décembre 1980. Loi sur la qualité de l'environnement. "Bureau d'audiences publiques sur l'environnement - Règles de procédure", in Gazette officielle du Québec, 30 décembre 1980, 112e année, No 63.

3.- Gouvernement du Québec. "Projet de loi No 69. Loi modifiant la loi de la qualité de l'environnement", sanctionnée le 22 décembre 1978. in Gazette officielle du Québec, 14 février 1979, 111e année, No 8.

pouvait avoir le législateur, mais elles proviennent principalement de réactions de promoteurs ou d'intervenants gouvernementaux qui considèrent la procédure trop contraignante ou "irritante"; elles découlent aussi d'attentes qu'ont pu avoir certains participants aux audiences publiques, particulièrement les associations et groupes environnementalistes, et qui ont été frustrées. Les lecteurs sont sûrement suffisamment familiers avec ces interrogations, pour qu'il ne nous soit pas nécessaire d'en faire un relevé systématique. Ces interrogations peuvent également renvoyer à l'interaction de cette procédure avec d'autres lois ou procédures; la fin des années '70 a vu l'adoption par le Québec de plusieurs lois majeures en matière d'aménagement du territoire, lois dont l'harmonisation reste toujours à faire, quel qu'en soit le moyen. L'application de celles-ci a périodiquement suscité des conflits de philosophie, quand ce n'étaient des problèmes liés à leurs modalités propres; et, dans cette optique, c'est l'interaction de la Loi sur la protection du territoire agricole(1) avec la procédure d'évaluation des impacts environnementaux qui vient immédiatement à l'esprit.

Enfin, à un niveau plus global, le Québec participe d'un courant qui traverse tous les gouvernements occidentaux et qui met en cause l'intervention étatique pour sa capacité à faire face à la récession économique que nous venons de traverser. Les activités de régulation, qui se sont accrues sensiblement au cours de la dernière décennie, auraient contribué, selon les promoteurs, à allonger les délais et les coûts et à freiner le dynamisme de l'économie: d'où les pressions pour une internalisation par les promoteurs du contrôle environnemental, ou carrément pour une déréglementation.

I.2 Les processus d'examen public des projets: un acquis

I.2.1 Trois réaffirmations importantes au niveau canadien

Or il est particulièrement significatif de constater qu'au moment où les administrations publiques sont confrontées à des pressions pour une

1.- Gouvernement du Québec. La loi sur la protection du territoire agricole, L.R.Q., c. P-41.1. Editeur officiel, Québec.

déréglementation, certains processus, notamment celui d'examen public des projets, font maintenant partie des acquis. A cet effet, il convient de mentionner, en toile de fond à cette recherche, trois études canadiennes qui se sont penchées sur cette question et dont les conclusions sont en convergence: il s'agit d'abord du Rapport Pearse, ou Rapport de l'Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, publié en septembre 1985 (1), ainsi que du Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, publié en 1986 (2) et désigné comme le Rapport MacDonald; ces deux rapports d'envergure sont le fruit d'audiences publiques qui se sont tenues dans les provinces et de travaux de recherche et de consultation avec des organismes tant provinciaux que fédéraux. La troisième étude est un document préparé à l'intention de la Commission de réforme du droit du Canada par T.F. Schrecker, L'élaboration des politiques en matière d'environnement, publié en 1984 (3).

Les trois rapports font état de la nécessité que, pour les grands projets d'aménagement et les politiques d'environnement, le public soit non seulement bien informé, mais que sa participation s'intègre dans une structure clairement définie. Pour Schrecker, la légitimité des décisions repose non seulement sur la validité des critères ou règles ayant été utilisés, mais tout autant sur le processus qui entoure cette décision: les conflits inévitables impliqués par ces décisions doivent être résolus au grand jour. A cet effet et en rapport avec le processus fédéral d'évaluation environnementale, le Rapport MacDonald note la faiblesse institutionnelle quant à la transparence de la prise de décision et recommande même de donner une force légale au processus: cette réaffirmation de l'intérêt du processus est d'une première importance

---

1.- Pearse, P.H.; Bertrand, F.; MacLaren, J.W. Vers un renouveau. Rapport définitif de l'Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux. Environnement Canada. Ottawa. 1985, 259 p.

2.- MacDonald, D. Rapport - Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ministre des approvisionnements et services Canada. Ottawa, 1986.

3.- Schrecker, T.F. L'élaboration des politiques en matière d'environnement. Commission de réforme du droit du Canada, Ministre des approvisionnements et Services Canada. 1984, 124 p.

puisqu'elle provient d'une commission qui a abordé la question d'abord sous l'angle du développement économique. Le Rapport Pearse enfin, après avoir souligné que les Canadiens font de moins en moins confiance à l'Etat et à l'entreprise privée pour sauvegarder l'environnement et gérer les ressources naturelles (p. 205), énumère les éléments que devrait comprendre un programme de participation bien orchestré: parmi ceux-ci, une recommandation à l'effet que ce programme doit commencer assez tôt pour influencer la conception même du projet.

Les trois rapports par contre sont aussi unanimes sur les difficultés que pose la participation publique, en termes de coûts et de complexité. Selon Schrecker, les citoyens qui tentent de se prémunir contre les décisions des grandes entreprises sont constamment placés dans une situation défavorable. Le Rapport Pearse recommande une planification soigneuse et des mécanismes rationnels pour prendre en compte les disparités entre les groupements. Pour palier à cette situation, et MacDonald et Schrecker proposent un accroissement du financement de l'Etat. A ceux qui craindraient que les réformes proposées augmentent les possibilités de délais et de poursuites judiciaires, Schrecker oppose l'argument que ces réformes fixent les délais, alors que, dans des situations de pouvoir discrétionnaire, ceux-ci peuvent être indéfinis.

I.2.2 La directive de la Communauté économique européenne.

Après un débat qui aura duré plusieurs années et donné lieu à plus de 20 projets successifs de texte de directive, la Communauté économique européenne vient d'adopter une directive en matière d'études d'impacts environnementaux. Nous aurons l'occasion de revenir ultérieurement sur cette directive dans le cadre de la discussion du système anglais des grandes enquêtes publiques, au chapitre III. Mentionnons ici que cette directive généralise à tous les pays membres de la communauté une procédure d'étude d'impact pour certaines catégories de projets. La motivation à l'origine de cette directive était la reconnaissance de la nécessité de soumettre à évaluation environnementale les grandes interventions mais aussi d'uniformiser les exigences dans les états membres, de façon à éviter que

l'adoption de mesures plus strictes ne place un d'entre eux dans une position concurrentielle défavorable au plan économique. Donc, en contexte européen également, la procédure d'étude des impacts sur l'environnement fait-elle maintenant partie de la panoplie des mécanismes de régulation.

2. OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

2.1 Objectifs et expériences étrangères retenues

La recherche qui fait l'objet du présent rapport avait pour but de dégager certains éléments, de fournir une toile de fond, qui pourront être utilisés dans un bilan de la procédure québécoise et dans l'analyse des modifications à apporter à certains problèmes ou "irritants", et ce à partir d'une analyse comparative de procédures étrangères d'évaluation environnementale. La plupart des états et des paliers de gouvernement ont institué de telles procédures, dans la foulée de l'adoption aux Etats-Unis du National Environmental Policy Act (N.E.P.A.) en 1970. Notre recherche visait donc à présenter les modalités des procédures étrangères retenues, à les situer dans leur contexte d'application et surtout à investiguer les amendements qui ont pu être apportés en réponse aux "irritants" que nous mentionnions plus haut; car il y a convergence très nette dans les interrogations et les doléances qui sont formulées à l'égard des procédures d'évaluation environnementale, selon la catégorie de participants dont elle originent.

Les expériences étrangères qui sont analysées et comparées sont les suivantes:

1°- l'approche fédérale américaine. C'est là que la tradition d'évaluation environnementale y est la plus longue. Certains correctifs qui ont été introduits (v.g. la phase du "scoping") ou certains mécanismes qui sont à l'essai (v.g. la médiation environnementale, le suivi environnemental) se retrouvent au centre de la problématique québécoise actuelle. Le chapitre II lui est consacré.

2°- l'approche de Grande-Bretagne. Même si il ne constitue pas, à proprement parler, une procédure d'évaluation des impacts environnementaux, le système anglais des grandes enquêtes publiques présente plusieurs points d'intérêt: son insertion dans un système d'aménagement du territoire qui a fortement inspiré le système québécois, les enquêtes en cours dans certains projets d'envergure (v.g. le réacteur Sizewell), la flexibilité du système en dépit du caractère judiciaire de l'enquête, etc. L'approche de la Grande-Bretagne fait l'objet du chapitre III de ce rapport.

3°- l'approche du gouvernement fédéral canadien. Cette expérience permet de contraster la flexibilité mais aussi les problèmes inhérents à une approche régie par directive administrative, par opposition à l'approche réglementaire. Le chapitre IV porte sur l'approche canadienne.

4°- l'approche du gouvernement ontarien enfin. D'une part cette approche comporte certaines particularités fort intéressantes, mais également certains problèmes correlés. D'autre part, parce que l'Ontario jouxte le Québec, le gouvernement québécois cherche à ne pas imposer d'exigences plus strictes que celles qui y prévalent, de façon à ne pas se pénaliser dans la concurrence pour de nouveaux investissements (1); il importait donc de faire le point sur l'évolution de la procédure ontarienne. Le chapitre V de ce rapport analyse celle-ci.

1.- Il s'agirait là de l'argument avancé pour ne pas proclamer l'entrée en vigueur des paragraphes g, n, p et du deuxième alinéa du paragraphe j du premier alinéa de l'article 2 du Règlement 9, concernant les projets assujettis à la procédure.

2.2 De la nécessité d'interpréter les procédures dans leur contexte d'ensemble

Si dans un premier temps, on a misé sur la simple mise en place d'une procédure et la force de sa logique pour assurer la prise en compte des objectifs de qualité de l'environnement, il est vite apparu que la spécificité des contextes dans lesquels ces procédures s'inséraient ainsi que leurs modalités différentes d'application conféraient à chacune une efficacité propre. Aussi une portion importante de la littérature de la fin des années '70 et du début des années '80 s'est-elle penchée sur l'analyse des caractéristiques socio-politiques de chaque contexte d'application.

Lim (1985) fait ressortir qu'un aspect très important a été négligé dans l'analyse de la performance des procédures d'étude d'impact, l'aspect institutionnel: il propose donc de recentrer l'intérêt sur la configuration des mandats et des rôles dévolus par la procédure à chaque participant, du promoteur jusqu'aux différentes instances gouvernementales impliquées et au public. O'Riordan et Sewell (1981) avaient déjà posé comme condition à l'étude comparative des procédures la prise en compte de la culture politique nationale, qu'ils définissent comme "la combinaison de conventions, des lois, des institutions, du degré d'implication des groupes d'intérêt, et de l'ouverture à l'innovation "(1). La marge discrétionnaire variable dont dispose chaque gouvernement illustre bien l'à-propos de cette condition: comme nous aurons l'occasion de le démontrer, les gouvernements anglais, ontarien et même canadien, sont dotés d'une marge discrétionnaire plus ou moins forte dans l'application de la procédure, alors que parmi les principes qui régissent le système politique américain se retrouve, au contraire, la volonté de contrôler très étroitement la marge discrétionnaire des administrations publiques. Par ailleurs Thompson (1980) avait mentionné que la spécificité des questions environnementales commandait pour l'analyse

---

1.- O'Riordan, 1981, p. 4 notre traduction.

de la réglementation, une approche dynamique et faisant une large place à l'apprentissage, davantage qu'une approche réductionniste des procédures formelles. Et toute réglementation ou législation comporte, au-delà de ses engagements de base, une certaine flexibilité dans ses modalités et sa mise en oeuvre, qui implique que c'est au travers de la pratique qu'elle prendra son sens véritable; l'évaluation de la performance de cette réglementation doit alors se faire non au niveau des seuls moyens et modalités, mais surtout des objectifs (Bracken, 1982).

Quelles sont les implications de ces considérations pour notre recherche? Il est évident qu'une comparaison étroite de certaines étapes de différentes procédures, par exemple la mise en parallèle des audiences publiques qu'elles comportent n'aurait qu'un intérêt très limité et ne serait pas signifiante, au sens étroit du terme: il faut plutôt examiner ces formes diverses d'audiences dans le cadre d'un thème plus général, celui de l'implication du public dans le processus, voir où sont situés toutes les possibilités et moments de recours du public; la portée que peuvent prendre les audiences est ainsi délimitée et encadrée. De même est-il nécessaire de comparer non seulement les catégories d'actions assujetties à la procédure, mais de dégager certaines indications sur ce qu'il advient des actions non assujetties dans chaque contexte, pour bien comprendre la nature et la portée de l'évaluation environnementale; le cas ontarien sera particulièrement éclairant à cet égard. Notre recherche a donc été animée de ce souci, en plus de présenter les modalités des procédures pour chacune des expériences retenues, leur cadre formel en quelque sorte, de bien comprendre le contexte dans lequel elles évoluent et auquel elles s'arriment, et d'analyser les procédures en action ou dans leur fonctionnement.

2.3 Cadre d'analyse

Notre cadre d'analyse, en conséquence, s'articule autour de trois grandes rubriques:

- les procédures d'évaluation environnementale, leurs modalités et principales caractéristiques;
- le contexte institutionnel immédiat, c'est-à-dire les organismes impliqués directement dans l'application de la procédure, ainsi que ceux qui font partie du contexte élargi;
- le fonctionnement évolutif du processus et le bilan qui en est dégagé, selon le point de vue de divers acteurs.

Il importe de noter que ces rubriques ne constituent pas des catégories d'analyse clairement définies ou des concepts structurants à tester ou à valider mais davantage des axes d'investigation pour appréhender les procédure; cette recherche a en effet un caractère nettement empirique. Ainsi les 4 chapitres suivants qui abordent en succession la procédure américaine (chapitre II), l'approche anglaise (chapitre III), la procédure fédérale canadienne (chapitre IV) puis enfin la procédure ontarienne (chapitre V), sont-ils structurés selon ces grandes rubriques. De même, pour l'analyse comparative qui fait l'objet du chapitre VI, la mise en parallèle est effectuée en reprenant ces rubriques.

2.3.1 La procédure d'évaluation environnementale

Cette première rubrique s'inspire plus spécifiquement des textes officiels relatifs à la procédure et cherche à répondre aux questions suivantes:

1. La procédure est-elle de nature réglementaire ou législative? Offre-t-elle des possibilités de recours judiciaire?

2. Quels objectifs explicites ou implicites lui ont été assignés?

3. Quelles sont les catégories d'actions assujetties à la procédure? S'agit-il de règles générales d'assujettissement ou les catégories sont-elles définies? Y a-t-il prise en compte seulement des projets, ou également des programmes et des politiques?

4. Quelle est la nature de l'évaluation environnementale prescrite? Le contenu est-il à caractère obligatoire ou facultatif? Quelle est la nature des options ou des variantes qui doivent être étudiées et la variante "ne rien faire" (ou "No Go") est-elle requise? Une méthodologie ou des méthodes particulières sont-elles exigées dans la procédure elle-même? Enfin qu'elle est la nature des répercussions analysées; les impacts sociaux doivent-ils être pris en compte?

5. Quelle est la nature des lignes directrices qui régissent l'élaboration de l'étude d'impact et surtout selon quel mécanisme et par qui sont-elles élaborées?

6. Quelle est la nature des mécanismes de participation, de consultation ou d'implication du public? Qui a la responsabilité de tenir des audiences lorsqu'elles sont prévues? Qui détermine, et selon quels critères, qu'elles peuvent avoir lieu? Quelles sont leurs modalités concrètes et en particulier leur degré de judiciarisation? Qui peut y participer et encore une fois, selon quels critères? Quels sont les règles qui régissent l'accès à l'information?

7. La procédure prévoit-elle une assistance financière ou technique aux participants, un mécanisme d'imputation des frais?

8. La procédure incorpore-t-elle spécifiquement des modalités de contrôle environnemental, c'est-à-dire de vérification des conditions liées à l'approbation, mais aussi de suivi environnemental, pour vérifier si l'environnement évolue de la façon anticipée?

9. Enfin, à quel moment survient la prise de décision, et selon quelles modalités? Quand le rapport est-il rendu public?

2.3.2 Le contexte institutionnel

Une distinction est opérée entre les organismes qui sont impliqués directement, le contexte immédiat, et ceux qui entretiennent des rapports indirects, par le biais d'autres législations; ces derniers sont pris en charge dans le contexte élargi. Cette seconde rubrique cherche donc à répondre aux questions suivantes:

1. Quel est l'organisme gestionnaire de la procédure? Le gestionnaire diffère-t-il selon les phases? Quel est le budget qui est affecté à son implication?

2. Quelles sont les obligations imposées au promoteur?

3. Qui a la responsabilité de préparer les études?

4. Qui effectue le contrôle de la qualité des études et du projet?

5. Un organisme différent est-il chargé de contrôler la qualité de l'environnement, ou de l'aspect substantif des études d'impact?

6. Qui est responsable du programme d'information et de consultation? De quel degré d'autonomie est-il doté?

7. Comment le public, en tant qu'acteur dans le processus, intervient-il?

8. De qui relève la décision et selon quelles modalités?

9. A qui incombe la responsabilité de justifier l'activité soumise à l'évaluation, la responsabilité des mesures de mitigation et du suivi environnemental?

11. Comment la procédure et son fonctionement sont-ils perçus par les différents ministères et organismes publics?

12. Quelle est l'articulation de la procédure aux autres législations et systèmes décisionnels?

13. Une structure d'harmonisation existe-t-elle pour les lois, règlements et diverses autorisations requises?

2.3.3 Le fonctionnement évolutif et le bilan

Enfin la recherche cherche à prendre en compte les procédures dans leur dimension évolutive ou diachronique, par le biais des questions suivantes:

1. Quels amendements ont été apportés à la procédure pour répondre à quels objectifs?

2. Quelles est la trajectoire suivie par la procédure? Quel sens la mise en oeuvre de la procédure est-elle venue conférer à son cadre formel?

3. Combien d'activités ont été soumises à la procédure, et ce selon les différentes phases qu'elle peut comporter?

4. Quels sont les coûts et les délais associés à la procédure, et ce, encore une fois, selon ses différentes phases ou étapes?

5. Les rôles respectifs des divers intervenants ont-ils évolués et dans quelle direction?

6. Quel est le bilan de l'efficacité générale de la procédure posé par les intervenants, le gouvernement et les autres intéressés?

2.4 Sources d'information et réserves

L'objectif de cette recherche, qui est de comprendre les procédures dans leur fonctionnement puis de les mettre en parallèle, est très vaste et ambitieux. En fait, la seule interprétation d'une procédure et de son efficacité pourrait facilement faire l'objet de thèses de 3ème cycle. Notre recherche a dû se structurer en fonction des moyens et surtout de l'échéancier relativement court à notre disposition, soit 4 mois. Nous n'avons donc pas la prétention de dresser un portrait final et les conclusions auxquelles nous aboutissons pourraient constituer davantage des indications concernant des avenues à investiguer.

Notre démarche a aussi été conditionnée par cet échéancier. Nous n'avons pu prendre appui sur une observation directe du fonctionnement des procédures et sur une analyse du contenu des évaluations environnementales réalisées. L'observation directe est fondamentale pour vérifier le sens que la pratique confère aux textes; mais elle requiert une énergie hors de proportion avec cette recherche. Nous nous sommes plutôt inspirés de la littérature qui était disponible pour chaque approche et chaque procédure: les documents officiels et les articles à caractère analytique ou qui dressent un bilan des procédures. Une exploration systématique dans les banques informatisées de références a été effectuée et, au terme de chaque chapitre, apparaît une bibliographie des ouvrages qui ont été consultés. De plus, dans le cas de deux procédures, soit les procédures ontarienne et canadienne, nous avons procédé à une série d'entrevues auprès des organismes gestionnaires de la procédure (par exemple, le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales et l'Ontario Environmental Assessment Branch), ou autres, comme l'Ontario Environmental Assessment Board et l'Ontario Hydro. Idéalement, il aurait été souhaitable de pouvoir procéder à une contre-vérification des documents officiel et à des entrevues aussi pour les deux autres procédures. Deux conséquences particulières découlent de ces quelques considérations. D'une part, le traitement de chaque approche ou de chaque expérience, même s'il procède du même cadre d'analyse, ne sera pas nécessairement égal ou de même niveau: il reste tributaire de l'information

disponible. D'autre part, dans ce traitement, nous avons à maintes reprises été forcés de nous limiter à soulever des problèmes ou des questions qui nécessiteraient, à notre avis, un approfondissement; il appartiendra à des recherches ultérieures d'y répondre.

Néanmoins, les éléments que nous dégageons permettent de mettre en perspective la procédure québécoise, de dresser les convergences avec ces procédures étrangères et de proposer des avenues de modifications; et c'est l'objet du dernier chapitre, soit le chapitre VII.

BIBLIOGRAPHIE

BRACKEN, I., 1982: "Flexibility in the Planning Process: Conflicts of Statutes, Procedures and Behaviour" in Planning Outlook, vol. 25, no 1.

LIM, G.-C., 1985: "Theory and Practice of EIA Implementation: A Comparative Study of 3 Developing Countries" in EIA Review, vol. 5, no. 2, pp. 133 - 153.

O'RIORDAN, T. et SEWELL, W.R.D., 1981: "From Project Appraisal to Policy Review" in O'Riordan and Sewell, etc. Project Appraisal and Policy Review, Wiley, pp. 1 - 28.

THOMPSON, A.R.,1980: Environmental Regulation in Canada. An Assessment of the Regulatory Process. Westwater Research Centre, U.B.C., 112 p.

TABLE DES MATIERES

II. LA PROCEDURE FEDERALE AMERICAINE

	Page
1 - MISE EN CONTEXTE	
1.1. La procédure américaine d'évaluation environnementale: principaux moments historiques	II. 1
1.2. Principales composantes de la procédure américaine d'évaluation environnementale	II. 3
1.2.1. Elaboration de procédures spécifiques	II. 4
1.2.2. Décision d'entreprendre ou non une étude d'impact sur l'environnement	II. 5
1.2.3. L'étape du "scoping" et la préparation de l'ébauche de l'"Environmental Impact Statement" (Draft Environmental Impact Statement)	II. 6
1.2.4. Préparation de l'E.I.S. final	II. 7
2 - ANALYSE DE LA PROCEDURE AMERICAINE D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE	
2.1. Nature de la procédure: l'articulation du judiciaire et de l'administratif	II. 9
2.2. Les objectifs de la procédure	II.10
2.3. Règles d'assujettissement	II.11
2.3.1. Sur le sens à donner au mot "proposition" ("proposals")	II.12
2.3.2. Sur le sens à donner à l'expression "pour législation" ("for legislation")	II.12
2.3.3. Sur le sens à donner à "autres actions fédérales majeures" ("other major federal actions")	II.12
2.3.4. Sur le sens à donner à "de façon significative" ("significantly")	II.12
2.3.5. Sur le sens à donner à "affecter" ("affecting")	II.13
2.3.6. Sur le sens à donner au terme "la qualité de l'environnement humain" ("the quality of the human environment")	II.13
2.3.7. La règle d'assujettissement; quelques commentaires additionnels	II.14
2.4. L'Environmental Impact Statement: nature et contenu	II.15
2.5. Elaboration des lignes directrices	II.16
2.6. Les audiences publiques et privées	II.17
2.6.1. La phase de "scoping"	II.17
2.6.2. Les commentaires sur le "Draft Environmental Impact Statement"	II.19
2.7. Assistance financière et technique	II.20
2.8. Contrôle environnemental et suivi environnemental	II.20

Page

2.9. Mise en circulation du rapport et prise de décision II.21

3 - LA PROCEDURE AMERICAINE: ANALYSE DU CONTEXTE IMMEDIAT

3.1. Gestion de la procédure II.22
3.2. Responsabilité de la préparation des études II.22
3.3. Contrôle de la qualité des études et du projet II.23
3.4. Responsabilité du programme d'information II.25
3.5. Public impliqué et conditions de participation II.25
3.6. Organisme(s) décisionnel(s) et modalité de la prise de décision II.26
3.7. Responsabilité de la justification des mesures de mitigation et du suivi II.28

4 - LA PROCEDURE AMERICAINE: ANALYSE DU CONTEXTE ELARGI

4.1. Rapports institutionnels entre intervenants. Une innovation intéressante: le "tiering" (ou la structuration par étapes des études d'impact) II.30
4.2. Attitudes face à la procédure II.32
4.3. Articulation aux autres législations II.33
4.4. Harmonisation des lois et règlements et autres autorisations requises II.34

5 - FONCTIONNEMENT EVOLUTIF ET BILAN

5.1. Trajectoire évolutive de la procédure II.36
5.1.1. Les modifications de 1978 II.36
5.1.2. L'arrivée de l'administration Reagan II.38
5.1.3. Les tentatives d'exemption à la procédure II.39
5.2. Ecart entre procédure formelle et mise en oeuvre II.40
5.3. Nombre d'activités soumises à la procédure II.40
5.4. Coûts et délais associés à la procédure II.41
5.5. Evolution des rôles des intervenants II.42
5.6. Les critiques actuelles adressées à la procédure II.42
5.7. Bilan global de la procédure II.44

BIBLIOGRAPHIE II.46

1. MISE EN CONTEXTE

De façon à permettre de bien situer les diverses composantes de l'analyse présentée dans les sections subséquentes, il apparaît d'abord utile de fournir une vue d'ensemble de la procédure américaine d'évaluation environnementale. Cette vue d'ensemble, nous la brosserons d'une part, à partir d'un rappel des principaux moments ayant marqué son développement et, d'autre part, par la présentation de ses principales composantes actuelles.

1.1 La procédure américaine d'évaluation environnementale: principaux moments historiques

C'est l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1970, du National Environmental Policy Act (N.E.P.A.) qui instaure la procédure américaine d'évaluation environnementale. Le N.E.P.A., rappelons-le succinctement, comporte trois principaux éléments. Ainsi dans un premier temps (section 101), le Congrès américain annonce une intention de prise en compte de la composante environnementale par le gouvernement fédéral, de façon notamment à "encourager une harmonie productive et agréable entre l'homme et son environnement".

Dans un second temps (section 102), le Congrès présente un ensemble de mécanismes qui seront ultérieurement qualifiés par les observateurs, d'"action forcing" en ce qu'ils visent à forcer les diverses agences fédérales à matérialiser l'intention annoncée précédemment. Parmi ces mécanismes, celui présenté au paragraphe C ressort comme le plus important eu égard à la présente étude. Ainsi, il spécifie que "toutes les agences du gouvernement fédéral devront" inclure dans toute recommandation ou rapport portant sur des propositions de législation ou d'actions fédérales majeures affectant de façon significative l'environnement humain, un énoncé détaillé préparé par l'officier responsable sur:

(i) l'impact environnemental de l'action proposée;

(ii) tout effet adverse ne pouvant être évité advenant que la proposition soit mise en application;

(iii) les alternatives à l'action proposée;

(iv) les relations entre les usages locaux à court terme de l'environnement de l'homme, et le maintien et l'amélioration de la productivité à long terme;

(v) tout engagement irréversible et irrémédiable des ressources qui résulterait de l'action proposée si celle-ci devait être mise en application.[1]

Finalement, dans un troisième temps, le N.E.P.A. mettait sur pied le Council on Environmental Quality (C.E.Q.), dont le rôle consisterait notamment à préparer un rapport annuel au président pour lui faire part de la condition de l'environnement; à revoir et à évaluer les programmes et activités du Gouvernement fédéral à la lumière de la politique énoncée par le N.E.P.A. et à conduire des études, inventaires ou recherches sur les écosystèmes, et la qualité de l'environnement.

Si, au moment de son adoption, le N.E.P.A. a soulevé peu d'intérêt au sein des milieux environnementaux (Fairfax et Ingram, 1981), on allait néanmoins rapidement relever les conséquences importantes que pouvait avoir le passage relatif aux évaluations environnementales. Une des caractéristiques intrinsèques du N.E.P.A. allait alors se trouver au centre des débats, à savoir l'imprécision et l'ambiguité de la formulation utilisée par le Congrès. Qu'est-ce qui constituait une "action fédérale majeure"; à partir de quand pouvait-on dire qu'une telle action affectait "significativement l'environnement humain", quel niveau d'information était nécessaire pour qu'un "énoncé" puisse être qualifié de détaillé? Tels sont quelques exemples de questions que soulevait le N.E.P.A. et auxquelles allaient être confrontés tant les environnementalistes que les agences elles-mêmes.

---

(1) Nous traduisons et soulignons.

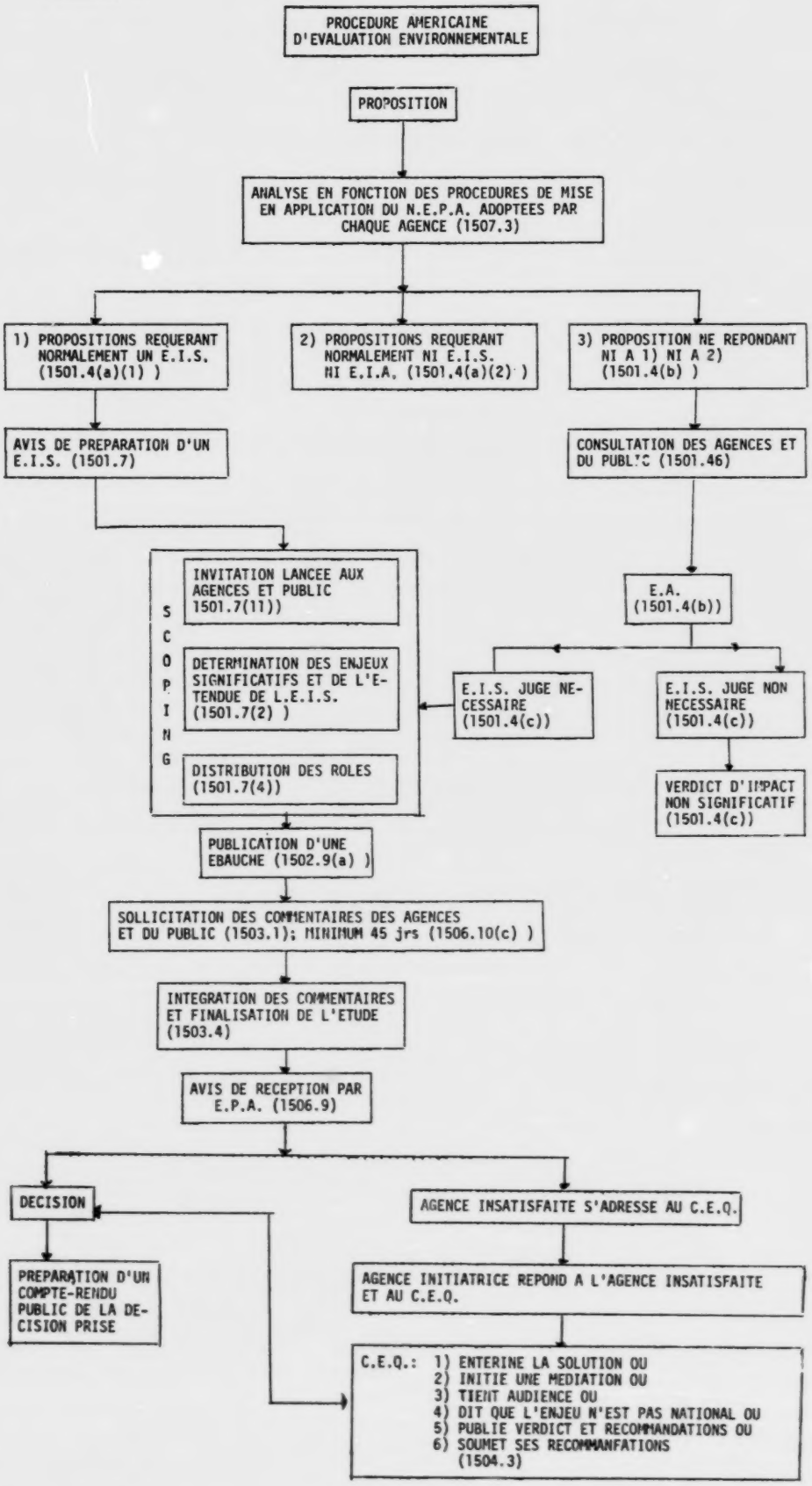
Tout au cours des quelque quinze années qui suivirent l'adoption du N.E.P.A., deux principales voies allaient être empruntées afin d'apporter des éléments de réponse à ces questions. D'une part, de nombreuses causes allaient être portées devant les tribunaux, lesquels furent ainsi chargés dans une large mesure de préciser le sens exact de la loi. Ainsi, au cours des cinq premières années, pas moins de 500 cas furent portés à l'attention des cours fédérales (Deutsch, 1975). D'autre part, le C.E.Q. allait préparer une série de guides interprétatifs visant à préciser la nature et la portée de la procédure d'évaluation environnementale. Ainsi peu après sa formation en 1970, le C.E.Q. présenta un premier guide intérimaire de préparation d'études d'impact, lequel fut par la suite finalisé et publié en 1971. En 1973, le C.E.Q. procéda à une première révision du guide interprétatif et, du même coup, le publia pour la première fois dans le "Code of Federal Regulations". Cinq ans plus tard, soit en 1978, une seconde révision venant à la fois préciser et modifier de façon substantielle la procédure initiale allait être effectuée.

Enfin, en 1983, un guide "final" était publié. Signalons cependant que ce dernier "guide n'apporte aucun changement à la réglementation; plutôt il clarifie l'intention de la réglementation et, en certains cas, offre des exemples quant aux façons avec lesquelles les différentes agences ont appliqué avec succès une portion du processus du N.E.P.A." (C.E.Q., 1983, p. 255; nous traduisons). C'est donc essentiellement le document de 1978 qui définit la procédure actuelle d'évaluation environnementale aux Etats-Unis. Nous en présenterons, ci-après, les principales composantes.

1.2 Principales composantes de la procédure américaine d'évaluation environnementale

Bien qu'elle soit très clairement rédigée et facilement compréhensible, la réglementation de 1978, en raison de l'effort considérable consenti par le C.E.Q. à l'endroit de la précision de la procédure,

FIGURE 1


PROCEDURE AMERICAINE D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE
PROPOSITION
ANALYSE EN FONCTION DES PROCEDURES DE MISE EN APPLICATION DU N.E.P.A. ADOPTEES PAR CHAQUE AGENCE (1507.3)
1) PROPOSITIONS REQUERANT NORMALEMENT UN E.I.S. (1501.4(a)(1))
2) PROPOSITIONS REQUERANT NORMALEMENT NI E.I.S. NI E.I.A. (1501.4(a)(2))
3) PROPOSITION NE REPONDANT NI A 1) NI A 2) (1501.4(b))
AVIS DE PREPARATION D'UN E.I.S. (1501.7)
CONSULTATION DES AGENCES ET DU PUBLIC (1501.46)
SCOPING
INVITATION LANCEE AUX AGENCES ET PUBLIC 1501.7(11))
DETERMINATION DES ENJEUX SIGNIFICATIFS ET DE L'ETENDUE DE L.E.I.S. (1501.7(2))
DISTRIBUTION DES ROLES (1501.7(4))
E.A. (1501.4(b))
E.I.S. JUGE NECESSAIRE (1501.4(c))
E.I.S. JUGE NON NECESSAIRE (1501.4(c))
VERDICT D'IMPACT NON SIGNIFICATIF (1501.4(c))
PUBLICATION D'UNE EBAUCHE (1502.9(a))
SOLLICITATION DES COMMENTAIRES DES AGENCES ET DU PUBLIC (1503.1); MINIMUM 45 jrs (1506.10(c))
INTEGRATION DES COMMENTAIRES ET FINALISATION DE L'ETUDE (1503.4)
AVIS DE RECEPTION PAR E.P.A. (1506.9)
DECISION
AGENCE INSATISFAITE S'ADRESSE AU C.E.Q.
PREPARATION D'UN COMPTE-RENDU PUBLIC DE LA DECISION PRISE
AGENCE INITIATRICE REPOND A L'AGENCE INSATISFAITE ET AU C.E.Q.
C.E.Q.: 1) ENTERINE LA SOLUTION OU
2) INITIE UNE MEDIATION OU
3) TIENT AUDIENCE OU
4) DIT QUE L'ENJEU N'EST PAS NATIONAL OU
5) PUBLIE VERDICT ET RECOMMANDATIONS OU
6) SOUMET SES RECOMMANFATIONS (1504.3)

demeure fort volumineuse.[1] Nous nous limiterons donc ici à en relever les principales composantes, lesquelles se trouvent également sur la figure 1; cependant afin de permettre au lecteur intéressé de retrouver rapidement tout complément d'information jugé utile, nous référerons aux articles mêmes de la réglementation.

1.2.1 Elaboration de procédures spécifiques

Si la réglementation du C.E.Q. vient mettre en place un cadre général pour l'évaluation environnementale, elle laisse à chacune des agences le soin de déterminer comment elles entendent appliquer le N.E.P.A. Ainsi, en vertu de la réglementation, chacune des agences doit notamment nommer un responsable de cette mise en application et identifier les méthodes qu'elle utilisera pour prendre en considération les facteurs environnementaux (1507-2). Plus important encore, elle doit élaborer des procédures spécifiques de mise en application de la réglementation même du C.E.Q. Ces procédures doivent nécessairement inclure des critères explicites permettant d'identifier les types d'actions qui:

(i) normalement requièrent un "Environmental Impact Statement";

(ii) normalement ne requièrent ni "Environmental Impact Statement" ni "Environmental Assessment";

(iii) normalement requièrent un "Environmental Assessment", pas nécessairement un "Environmental Impact Assessment" (1507-3(b)).

Relevons donc dès à présent que la réglementation américaine établit deux catégories distinctes d'études des répercussions environnementales, lesquelles sont désignées "Environmental Impact Statement" (ci-après E.I.S.) et "Environmental Assessment" (E.A.). Nous verrons dans la sous-section suivante la nature exacte de ces catégories. Pour l'instant relevons, d'une part, qu'au moment d'élaborer ces procédures, les agences doivent consulter le C.E.Q. et, d'autre part, qu'elles ne peuvent mettre en application leurs procédures avant que le public

---

(1) A titre indicatif, signalons que la réglementation couvre 33 pages de texte très denses.

n'ait eu l'occasion de les commenter et que le C.E.Q. ait pu juger de leur conformité par rapport au N.E.P.A. et à la réglementation (1507-3(a)).

1.2.2 Décision d'entreprendre ou non une étude d'impact sur l'environnement

Avant d'entreprendre une action, l'agence concernée doit analyser la proposition en fonction de la procédure spécifique de mise en application de la réglementation, qu'elle a précédemment adoptée. Trois cas sont alors possibles.

Premièrement, l'agence peut conclure que l'action proposée en est une qui requiert un rapport d'étude d'impact qui, dans le vocabulaire de la réglementation américaine, est appelé E.I.S. Dans ce premier cas, l'agence publie un avis d'intention dans le Federal Register (1501-7), ce qui a pour effet d'enclencher le processus (voir section 1.2.3).

Deuxièmement, l'agence peut conclure que l'action proposée ne nécessite ni E.I.S. ni E.A. (voir ci-après) et dans ce cas, aucune forme d'examen des impacts environnementaux n'est menée.

Troisièmement, l'agence peut être indécise à savoir si oui ou non l'action projetée nécessite un E.I.S. Dans ce dernier cas, elle doit alors préparer un E.A. Celui-ci est, en fait, un bref document (10 à 15 pages) présentant une discussion de la justification de l'action projetée, une évaluation de ses impacts environnementaux éventuels, une présentation des variantes à l'action et finalement une liste de personnes et agences consultées (1508-9). L'E.A. conduit à une des deux conclusions suivantes:

(i) l'action a une importance telle qu'elle nécessite la préparation d'un E.I.S. et celle-ci est alors amorcée;

(ii) l'action ne nécessite pas la préparation d'un E.I.S.

Après en être arrivée à cette seconde conclusion d'un E.I.S., l'agence doit cependant émettre un "verdict d'impact non significatif" où est présentée une brève justification des raisons ayant conduit à un tel constat (1508-13).

1.2.3 L'étape du "scoping" et la préparation de l'ébauche de l'"Environmental Impact Statement" (Draft Environmental Impact Statement)

Aussitôt que possible après sa décision de préparer un E.I.S., l'agence initiatrice (appelée "lead agency") doit amorcer un processus appelé "scoping". Cette étape qui est introduite par la réglementation de 1978 constitue une innovation particulièrement intéressante et sûrement riche d'enseignements pour l'expérience québécoise: elle vise essentiellement à éliminer le caractère encyclopédique que revêtaient jusque-là certaines études d'impact et surtout à s'assurer que l'attention est polarisée par les véritables enjeux plutôt que de noyer ceux-ci dans une mer de détails ou d'impacts peu importants. Elle vise principalement à identifier, dès le départ, les enjeux environnementaux de l'action proposée qui devront faire l'objet de l'étude d'impact: c'est donc le contenu de l'étude qui est défini. Pour ce faire, l'agence doit entre autres (1501-7):

1) inviter les agences des divers niveaux de gouvernement et le public intéressé à participer à l'identification des enjeux;

2) déterminer l'étendue de l'étude et identifier les enjeux les plus significatifs;

3) identifier les enjeux non significatifs et qui, de ce fait, ne feront pas l'objet d'un examen approfondi;

4) distribuer les rôles aux autres agences qui collaboreront à l'étude ("cooperating agencies");

5) identifier les autres autorisations ou consultations requises en vertu des différentes lois, de façon à ce que l'ensemble des études nécessaires puissent être menées concurramment.

Sur la base de ce qui fut décidé au cours du processus de scoping et de façon à remplir le mieux possible les exigences fixées par le N.E.P.A., le "lead agency" ou, le cas échéant, un contractuel, doit préparer une ébauche de l'E.I.S. (1502-9). Une fois celle-ci terminée, l'agence doit obtenir les commentaires d'un ensemble d'intervenants et notamment de toute agence fédérale ayant juridiction sur un élément "impacté" (ou qui demande à être consultée); de toute agence qui, au niveau des états ou des localités, est chargée de la mise en application des normes environnementales et finalement de toute personne ou organisation intéressée (1503-1). Un délai minimal de 45 jours doit être accordé à ceux qui commenteront l'ébauche (1506-10(C)).

1.2.4 Préparation de l'E.I.S. final

Une fois écoulée la période accordée aux divers intervenants pour commenter l'ébauche, le "lead agency" doit entreprendre l'élaboration de l'étude finale. Pour ce faire, elle doit non seulement évaluer et considérer chacun des commentaires reçus, mais aussi leur fournir réponse dans le document final (1503-4(a)). Ces réponses peuvent notamment prendre les formes suivantes: modification des variantes considérées; amélioration ou modification de l'analyse; corrections factuelles; présentation des raisons pour lesquelles le commentaire ne nécessite pas de réponse détaillée (1503-4(a)). Par ailleurs, tous les commentaires reçus doivent normalement être annexés au document final (1503-4(b)).

Une fois terminé, l'E.I.S. doit, d'une part, être distribué aux agences, organisations et individus ayant reçu l'ébauche (1502-19) et, d'autre part, être transmis au même moment à l'Environmental Protection Agency (E.P.A.) (1506-9) qui publiera alors un avis de réception dans le Federal Register (1506-10). Pendant ce temps, aucune décision ne peut être prise à l'endroit de l'action projetée jusqu'au plus tardif des deux moments suivants, à savoir 90 jours après publication dans le Federal Register de l'avis de préparation de l'ébauche, ou encore

30 jours après publication dans le même Register, par l'E.P.A., de l'avis de réception du document final (1506-10). Au moment de sa décision, l'agence doit finalement préparer un compte rendu de la décision ("Record of Decision"). Ce compte rendu est un document public concis faisant état de la nature de la décision, des variantes considérées lors de la prise de décision, de la variante préférable sur le plan environnemental et des facteurs pris en compte par l'agence. De plus, le programme de suivi et de mise en application y est inclus (1505-2).

Relevons, par ailleurs, que la réglementation du C.E.Q. prévoit une procédure particulière dans le cas de désaccord entre les agences (1504-3). Dans un tel cas, l'agence insatisfaite peut référer au C.E.Q. qui dispose d'un certain nombre de mécanismes de résolution (voir figure 1).

2. ANALYSE DE LA PROCEDURE AMERICAINE D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

2.1 Nature de la procédure: l'articulation du judiciaire et de l'administratif

Il est impossible de bien comprendre la procédure américaine si, d'une part, on ne tient pas compte des possibilités de recours judiciaire qui l'encadrent et si, d'autre part, on fait abstraction de la nature des décisions qui ont été rendues en Cour. Cette procédure est d'ailleurs perçue depuis le début comme "embourbée dans des contestations judiciaires" par les analystes étrangers qui ont consenti beaucoup d'efforts pour éliminer ou restreindre les possibilités de recours juridique dans les procédures adoptées dans la foulée du N.E.P.A. (ce fut d'ailleurs l'obsession centrale derrière les multiples versions de projet de directive de la C.E.E.). Les recours sont extérieurs et antérieurs au N.E.P.A.[1] et s'inscrivent dans une préoccupation politique majeure aux Etats-Unis, qui est celle de contrôler le pouvoir discrétionnaire des agences gouvernementales; ils passent par une requête en injonction quand une procédure prévue ou une exigence incorporée dans une loi n'a pas été respectée, de l'avis du requérant.

Très rapidement après l'entrée en vigueur du N.E.P.A., les Cours ont été amenées à se prononcer sur la nature exacte des obligations nouvelles que devaient rencontrer les agences en matière environnementale. Ainsi, dès 1971, la Cour supérieure dans la cause "Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe", concluait que ces obligations avaient une portée légale et donc que les décisions des agences pouvaient, en vertu du N.E.P.A., être portées devant les tribunaux (Kelly, 1982).

A titre indicatif, relevons dès maintenant que de 1970 à 1981 environ 1100 cas ont été portés à l'attention des tribunaux (McSpadden,

---

(1) Certains auteurs (par exemple, Fairfax, 1981) prétendent même que beaucoup d'innovations attribuées au N.E.P.A. relèveraient, en fait, de législations antérieures: l'implication du public dans la prise de décision et l'exigence d'une prise de décision selon des règles "raisonnables" découleraient de l'Administrative Procedures Act de 1946; l'obligation d'intégrer l'étude de variantes dans la prise de décision résulterait de la cause. Scenic Hudson Preservation Conference V. FPC en 1965.

Wenner, 1983) et que les chiffres les plus récents dont nous disposons (C.E.Q., 1983) nous autorisent à croire que quelque 1500 cas auraient jusqu'à présent fait l'objet de litige.

Si le statut des obligations engendrées par le N.E.P.A. a donc été rapidement défini, celui des "guidelines" ou "regulations" émis par le C.E.Q. a été, quant à lui, beaucoup plus long à préciser. Alors qu'initialement certains leur conféraient un statut légal, la Cour d'appel allait en 1973, dans la cause "Hira Clarke Civic Club v. Lynn", nier un tel statut, leur accordant essentiellement un rôle "consultatif" (McDermott, 1979; Deutsch, 1975). Les agences pouvaient donc être conformes au N.E.P.A. sans pour autant suivre les "règles" énoncées par le C.E.Q. Ce n'est en fait qu'en 1978, suite à l'émission par le président Carter de l'"Executive Order 11991" qu'un statut réglementaire allait être accordé aux directeurs du C.E.Q. (C.E.Q., 1982; McDermott, 1979; Shanley, 1983). Actuellement, les agences sont donc dans l'obligation de se conformer à la réglementation émise en 1978; réglementation dont nous avons présenté les principales composantes à la section précédente.

2.2 Les objectifs de la procédure

Caldwell (1982) a bien décrit les intentions qui animaient le Congrès américain au moment de l'élaboration du N.E.P.A. En bref, il s'agissait d'amener les agences fédérales à prendre en considération la dimension environnementale au moment de la prise de décision. Pour ce faire, le Congrès a été amené à inclure dans la version finale de la loi un certain nombre d'"action forcing provisions" parmi lesquelles se trouvait l'évaluation environnementale. Celle-ci, de préciser Caldwell, ne visait pas tant à juger de l'acceptabilité d'un projet qu'à amener les agences à "internaliser" la question environnementale et éventuellement à permettre de meilleures décisions. La réglementation de 1978 réitère et explicite les objectifs initiaux de la procédure: mettre en application les intentions énoncées par le N.E.P.A.; assurer

que l'information environnementale soit disponible avant que les agences entreprennent leur action; et finalement permettre de meilleures décisions. Relevons que certains observateurs (McDermott, 1979, Yost, 1982), commentant les changements apportés à la procédure en 1978, ont relevé que ceux-ci mettaient nettement l'emphase sur la "qualité de la décision" (nous n'avons malheureusement aucune précision quant à ce que cette expression signifie exactement).

2.3 Règles d'assujettissement

La réglementation américaine ne comporte aucune liste d'activités ou de projets assujettis à l'évaluation environnementale. Elle reprend plutôt essentiellement la formulation du N.E.P.A., à savoir qu'un E.I.S. doit être inclus dans toute recommandation ou rapport portant "on proposals for legislation and other major Federal actions significantly affecting the quality of the human environment". C'est donc en grande partie les tribunaux qui ont été amenés à préciser, cas par cas, les règles d'assujettissement. Sauf pour l'année 1982 où les requêtes les plus fréquentes ont eu trait au caractère inadéquat des E.I.S., la majorité des cas ayant fait l'objet de recours judiciaires portaient spécifiquement sur la question de l'assujettissement à la procédure (C.E.Q., 1983, p. 266). De façon générale, il semble, compte tenu du nombre très considérable de projets ayant fait l'objet d'un E.I.S.[1], que les tribunaux n'ont historiquement pas eu tendance à interpréter de façon restrictive le N.E.P.A. Il est toutefois difficile, voire même impossible, de définir à partir de l'information disponible le sens exact donné par les tribunaux à chacune des composantes de la règle générale d'assujettissement. Aussi, à ce sujet, devrons-nous essentiellement nous en remettre aux précisions apportées par le C.E.Q. dans sa réglementation de 1978, lesquelles visaient à permettre aux agences d'éviter les éventuelles poursuites devant les tribunaux. Voyons donc brièvement chacun des termes.

---

(1) On peut estimer à environ 15 000 le nombre d'E.I.S. réalisés depuis l'entrée en vigueur du N.E.P.A.

2.3.1 Sur le sens à donner au mot "proposition" ("proposals")

Le mot "proposition" réfère au moment où une agence soumise au N.E.P.A. a déjà défini un but et se prépare activement à prendre une décision quant au moyen de le réaliser (1508-23).

2.3.2 Sur le sens à donner à l'expression "pour législation" ("for legislation")

Le terme "legislation" réfère aux propositions législatives et aux "bills" soumis au Congrès et qui sont développés par ou avec une agence fédérale. Dans un tel cas, seule l'agence responsable de la proposition a à préparer un E.I.S. législatif (1508-17).

2.3.3 Sur le sens à donner à "autres actions fédérales majeures" ("other major federal actions")

Les actions fédérales majeures sont des actions dont "les effets peuvent être majeurs et qui sont potentiellement sujettes au contrôle ou à la responsabilité fédérale" (1508-18). Elles incluent les projets et programmes entièrement ou partiellement financés, assistés, régulés ou approuvés par les agences fédérales de même que les règles, plans, politiques et procédures nouvelles ou en révision de ces mêmes agences. Que les plans, programmes ou politiques soient assujettis à la procédure américaine est donc un fait indéniable qui a été plus récemment encore confirmé par le C.E.Q. Aussi, en 1981, dans un document intitulé "Forty most asked questions concerning C.E.Q.'s N.E.P.A. Regulations", le C.E.Q. indiquait qu'un E.I.S. devait être préparé si une agence se propose d'implanter une politique spécifique, d'adopter un plan pour un groupe d'actions reliées, ou d'appliquer un programme ou une directive exécutive (C.E.Q., 1981, p. 269).

2.3.4 Sur le sens à donner à "de façon significative" ("significantly")

Le terme "significativement" réfère à la fois au <u>contexte</u> (région affectée, intérêts touchés, etc.) et à l'<u>intensité</u> de l'impact.

En ce qui a trait à l'intensité, le C.E.Q. signale que pour son évaluation, un ensemble d'aspects doivent être considérés, notamment:

- la présence de caractéristiques uniques sur le territoire (ressources historiques, parcs, rivière sauvage, etc.);
- le degré auquel la santé et la sécurité publiques peuvent être visées;
- le degré d'incertitude des effets prévisibles, etc.

Relevons finalement, d'une part, que l'effet cumulatif des impacts doit être pris en compte et donc que le caractère significatif d'une action ne peut être évité en la décomposant. D'autre part, il est également spécifié qu'un effet significatif peut exister même si l'agence croit que dans l'ensemble l'effet sera bénéfique.

2.3.5 Sur le sens à donner à "affecter" ("affecting")

Le terme "affecté" réfère aux effets (ou impacts) directs et indirects que l'action entraînera ou est susceptible d'entraîner.

2.3.6 Sur le sens à donner au terme "la qualité de l'environnement humain" ("the quality of the human environment")

L'environnement humain doit, selon les directives du C.E.Q., être interprété largement ("comprehensively") de façon à inclure l'environnement naturel et physique, de même que les relations qu'entretiennent les gens avec cet environnement.

Au moment de leur publication, les réglementations du C.E.Q. ont soulevé l'enthousiasme en raison du fait qu'elles venaient confirmer le sens élargi que plusieurs souhaitaient voir attribué à la notion d'environnement humain (voir notamment McDermott, 1979, p. 108). Elles demeurent cependant pour nous quelque peu ambiguës. Les jugements portés sur certaines causes (voir en particulier Stricker's Bay Case, C.E.Q., 1980, pp. 374-375) ont statué que si un projet avait un impact significatif sur l'environnement physique, les impacts sociaux et autres devaient être pris en compte; par contre, si les impacts d'une politique

étaient davantage aux plans social, financier ou politique, aucune étude d'impact n'était requise. Le C.E.Q. signale dans sa réglementation que la définition proposée "implique que les effets économiques ou sociaux n'ont pas eu eux-mêmes à faire l'objet d'étude d'impact" (1508-14, nous traduisons).

Dans cette optique, un axe d'investigation à explorer consisterait en l'étude d'impact urbain (Urban Impact Analysis). Introduite en 1978 par l'Administration Carter, l'étude d'impact urbain aurait été suspendue en 1981 par l'Administration Reagan; de nombreuses études auraient néanmoins été réalisées. Il serait intéressant de voir comment l'environnement urbain y a été défini opérationnellement. Malheureusement dans la littérature parcourue, l'information à ce sujet est marginale (cf: Markusen, A.R., 1980).

2.3.7 La règle d'assujettissement; quelques commentaires additionnels

Si, comme nous l'avons précédemment indiqué, il nous est impossible, compte tenu de l'information disponible, de préciser davantage que ne le fait le C.E.Q. la portée exacte de la règle d'assujettissement; il nous faut relever qu'il est bien possible que celle-ci ne soit pas encore pleinement fixée de façon définitive. A cet égard, relevons d'une part que le fait que le nombre de poursuites découlant du N.E.P.A. demeure au fil des ans relativement constant et que ces poursuites, sauf exception, portent majoritairement sur la question de l'assujettissement ou non des projets, est peut-être un indice qu'il n'y a pas encore consensus entre les parties à l'égard de ce qui doit être soumis à la procédure.

D'autre part, en 1975, Deutsch, dans sa revue de la jurisprudence, concluait à propos du sens exact à donner à "federal action" que "as a general rule the threshold determination that an action is or is not federal, is not a difficult one to make". Or, six ans plus tard dans son rapport annuel, le C.E.Q. faisait état d'un

important jugement de la Cour (Save the Bay, Inc. v. U.S. Army Corps of Engineers) venant remettre en cause le niveau d'implication nécessaire de la part d'une agence fédérale pour qu'une action soit considérée comme fédérale. L'interprétation de la Cour, en ce qui a trait à la règle d'assujettissement, n'est pas forcément statique.

2.4 L'Environmental Impact Statement: nature et contenu

Les règlements adoptés en 1978 sont venus encadrer très fortement l'E.I.S. tant au niveau de sa forme que de son contenu. Sur le plan de la forme et ce, en réaction contre le caractère encyclopédique de certaines études, la nouvelle réglementation a eu pour principal effet de limiter le nombre de pages à 150 dans le cas de projets habituels, et à 300 dans le cas de projets "exceptionnellement complexes" (1502-7). Sur le plan du contenu, la réglementation venait à la fois identifier les composantes obligatoires de l'E.I.S. et spécifier ce que devaient comporter ces composantes. Le contenu obligatoire actuel d'un E.I.S. réalisé dans le cadre de la procédure américaine comprend donc:

a) une page titre indiquant notamment la liste des agences impliquées; le titre et la localisation de l'action; les coordonnées du responsable de l'étude, ainsi que la date à laquelle les commentaires doivent être reçus (1502-11);

b) un sommaire d'environ 15 pages mettant l'emphase sur les enjeux majeurs et les conclusions principales (1502-12);

c) l'identification de l'objectif poursuivi à travers la réalisation de l'action projetée et des besoins que celle-ci cherche à combler (1502-13);

d) une étude des variantes ("alternatives") qui, pour le C.E.Q., doit constituer le "coeur" de l'E.I.S. Cette section doit non seulement comporter une analyse substantielle des variantes, y compris de l'alternative "no action", mais aussi identifier celle que l'agence préfère et les mesures de mitigation qu'elle entend mettre de l'avant (1502-14);

e) une description de l'environnement affecté, description qui "ne doit pas être plus longue que ce qui est nécessaire pour comprendre les conséquences de l'alternative" (1502-15);

f) une description des conséquences environnementales portant sur les effets directs et indirects; les conflits éventuels avec les objectifs d'un des niveaux de gouvernement; les besoins en énergie; les besoins en ressources naturelles; la qualité des ressources urbaines, historiques et culturelles (1502-16);

g) la liste des participants à l'étude, y compris l'identification de leurs qualifications professionnelles (1502-17);

h) un ou des appendices ou annexes pertinents à la prise de décision et permettant d'enrichir l'analyse (1502-18). L'agence n'est pas obligée de faire circuler ces annexes, mais doit les rendre disponibles sur demande.

Deux éléments principaux sont donc à relever à l'intérieur de cette énumération. Premièrement, comme nous le signalons à la sous-section précédente, si le C.E.Q. indique ailleurs que les composantes économiques et sociales ne nécessitent pas par elles-mêmes une étude d'impact (1508-19), le point (f) indique clairement la notion élargie de l'environnement devant être utilisée. Cette notion comporte entre autres des dimensions liées aux aspects culturels, urbains et institutionnels. Deuxièmement, il importe également de relever que la variante "no action" doit être explicitement incluse dans l'analyse et que les conséquences associées à une telle variante doivent faire l'objet d'une analyse des conséquences. Enfin, il est à noter que la question des variantes qui devraient être incorporées à l'étude d'impact a fait l'objet de nombreuses contestations judiciaires.

2.5 Elaboration des lignes directrices

Contrairement à ce que prévoit, par exemple, la procédure québécoise, il n'y a pas dans le cas américain d'organisme chargé d'élaborer

des lignes directrices pour chacun des projets. Si depuis 1978 la réglementation du C.E.Q. vient, comme nous l'avons vu précédemment, fortement encadrer le contenu et la forme de l'E.I.S., c'est en définitive l'agence initiatrice elle-même ("lead agency") qui doit préciser ce qui sera compris dans le rapport. A ce sujet, Yost (1981) rappelle que c'est au "lead agency" que revient l'entière responsabilité du contenu de l'étude et qu'elle ne peut d'aucune façon reporter le fardeau des lacunes du rapport sur le C.E.Q., les agences coopérantes ou le public. C'est principalement pour faciliter la tâche des "lead agencies", depuis 1978 qu'on instaure un processus dit de "scoping". Nous examinerons en quoi il consiste dans la section suivante.

2.6 Les audiences publiques et privées

2.6.1 La phase de "scoping"

Deux principaux moments sont prévus au sein de la procédure américaine pour la participation du public, soit immédiatement après la publication de l'avis de préparation d'un E.I.S. et après celle de l'ébauche. Le premier cas, relevons-le, a été l'objet d'une attention particulière de la part du C.E.Q., donnant naissance à ce qu'on a appelé le "scoping". Il s'agit là d'un mécanisme visant essentiellement à déterminer l'étendue de l'E.I.S. et à assurer que les problèmes soient identifiés tôt au cours du processus décisionnel, que les enjeux "mineurs" n'accaparent pas inutilement l'attention et que les délais dûs au caractère inadéquat des études puissent être évités (C.E.Q., 1983). A cet effet, le "lead agency" est appelé à consulter tout individu, agence ou organisme susceptible d'être intéressé par le projet. Or, pour bien comprendre l'esprit au sein duquel est menée une telle consultation, il faut relever ce qui apparaît être une des caractéristiques les plus essentielles de la procédure américaine, à savoir son extrême flexibilité.

Puisque les agences responsables sont confrontées à une possibilité imminente de poursuite, si le contenu de leur étude devait

s'avérer insatisfaisant, le C.E.Q. peut, en insistant sur les avantages considérables liés à une "bonne" consultation, se permettre de délaisser les aspects formels de celle-ci. Aussi, Yost (1981), dans un memorandum adressé aux agences, indique clairement qu'"il n'y a pas de procédure établie ou requise pour le "scoping". Le processus peut être mené par le biais de réunions, de conversations téléphoniques, de commentaires écrits ou d'une combinaison des trois. Il est important de "déterminer le type, le moment et la localisation appropriés des consultations" (p. 5, nous traduisons). De même si aucune exigence formelle n'est posée quant à l'information devant être mise à la disposition des intervenants, avant que soit menée la consultation, Yost signale que "vous ne devez pas vous attendre à recevoir des suggestions utiles si les intervenants ne sont pas bien informés avant d'être consultés: même les plus intelligents d'entre nous peuvent rarement émettre des commentaires valables lorsque questionnés sur le champ". En insistant sur la responsabilité des agences, la procédure américaine laisse donc à celles-ci une très grande latitude en matière de consultation. Sur ce plan, elle se limite tout au plus à les conseiller. Ainsi, en 1981, après avoir analysé un certain nombre de dossiers, le C.E.Q. faisait quatre principales suggestions:

(i) avertir les intervenants bien à l'avance de la tenue d'une réunion;

(ii) bien adapter le processus à la nature du projet et de la communauté visée;

(iii) travailler avec de petits groupes et, le cas échéant, séparer les groupes plus imposants de façon à favoriser la discussion;

(iv) utiliser un modérateur expérimenté et indépendant de l'agence (C.E.Q., 1983, p. 174).

Le "scoping" vise donc prioritairement à identifier les enjeux liés au projet. Dans une certaine mesure, il pourrait également être interprété comme jouant un autre rôle. Ainsi même si le C.E.Q. (1983) spécifie que "the scoping process is not intended to provide the public

with an opportunity to debate the merits of a project", le fait de consulter les intervenants dès le départ, c'est-à-dire avant même que ne soit réalisée l'ébauche, peut favoriser le désarmorçage des conflits. Encore là, certaines indications de Yost sont significatives: "si une réunion est tenue, les gens ayant des vues opposées seront pour la première fois dans une même pièce pour se parler. Les possibilités qui en découlent sont immenses"(p. 2). "Si on montre aux gens qu'on prend au sérieux leur opinion, il y a beaucoup plus de chance qu'ils soient satisfaits du processus de prise de décision même s'ils sont en désaccord avec celle-ci" (p. 6).

Le C.E.Q. a procédé en 1981 à une enquête (Committee on Environment and Public Works, U.S. Senate, 1982) pour évaluer comment les directives de 1978 avaient été implantées, en particulier celle concernant le "scoping". La plupart des avis émis concluaient à l'utilité de cette phase. Les plaintes avaient trait à la façon dont il était géré. Des représentants d'industries en particulier ont reproché à certaines agences de laisser l'étape du "scoping" évoluer en tribune pour les opposants à un projet ou d'abdiquer leur responsabilité dans la définition des enjeux significatifs; ils soulignaient, par ailleurs, que le "scoping" survenait trop tard en rapport à leur planification, mais encore trop tôt quand il s'agissait d'impliquer le public... A un niveau plus positif, on faisait cependant ressortir que le "scoping" mettait en place un cadre de communication entre les agences impliquées.

2.6.2 Les commentaires sur le "Draft Environmental Impact Statement"

Finalement, bien que moins de choses aient été écrites à son sujet, la seconde phase de consultation prévue (cf: commentaires sur l'ébauche) semble demeurer tout aussi flexible. Encore là, on insiste sur la nécessité de prendre en compte les commentaires émis sans pour autant déterminer un mécanisme pour les solliciter.

Pour plus de détails, il nous aurait fallu nous pencher sur les procédures mises de l'avant au sein des agences; ce qui débordait le cadre de notre étude.

2.7 Assistance financière et technique

Il faut, sur ce point, rappeler que la procédure américaine vise les "actions fédérales" et qu'elle laisse au "lead agency" l'entière responsabilité de la préparation de l'E.I.S. Il est cependant prévu que le "lead agency" puisse requérir l'assistance d'autres agences ("cooperating agencies") de façon à s'assurer d'une expertise technique suffisante. En matière de financement, s'il semble bien que ce soit le "lead agency" qui doive assumer la part principale des coûts, elle n'a normalement pas à rembourser les agences dont elle a requis les services (1501-6(b)(5)). Par ailleurs dans certaines circonstances (ex: simple délivrance d'un permis), il peut arriver que l'action proposée émane de l'entreprise privée. Or même dans de tels cas, l'agence à qui l'autorisation est demandée demeure responsable du contenu de l'étude. Ainsi même si elle a la liberté de mandater un contractuel indépendant pour la réalisation de l'E.I.S., elle doit faire sa propre évaluation du rapport soumis et en entériner le contenu. Quant au financement des études résultant d'une demande de l'entreprise privée, il ressort des différents dossiers portés à l'attention de la Cour que l'agence responsable est en droit de refiler au demandeur les coûts résultant de la production de l'E.I.S. (C.E.Q., 1980, pp. 382-383). Nous n'avons malheureusement aucune information sur l'assistance financière qui aurait pu être fournie aux groupes pour leur permettre de formuler leur avis. Il faut cependant noter que de nombreux groupes environnementaux américains (v.g. Le Sierra Club) sont dotés d'importantes ressources financières qui leur ont permis d'intervenir aux plans à la fois technique et judiciaire dans le processus.

2.8 Contrôle environnemental et suivi environnemental

La procédure américaine ne prévoit pas l'existence d'un corps décisionnel supérieur qui serait chargé d'émettre des autorisations sous certaines conditions. Sous réserve des éventuelles interventions de la Cour dont nous traiterons ultérieurement, ce sont donc les "lead agencies" elles-mêmes qui sont chargées d'autoriser ou non les actions

dont elles sont les instigatrices ou pour lesquelles un permis leur est demandé par un entrepreneur privé.

En matière de suivi environnemental toutefois, la réglementation de 1978 apportait une innovation intéressante par le biais de l'obligation de produire un compte rendu public de la décision ("record of decision"). Celui-ci doit non seulement, comme nous l'avons précédemment relevé, identifier la variante préférable sur le plan environnemental, la variante retenue par l'agence et les raisons à la base de la décision, mais il doit aussi identifier les mesures de mitigation et de suivi que l'agence entend mettre en application ou, le cas échéant, faire mettre en application par l'entrepreneur (1505-2). Or, fait important, l'agence est liée à ce compte rendu et celui-ci pourra donc être la source d'éventuelles poursuites dans le cas de non-respect des engagements (C.E.Q., 1981, p. 274; McDermott, 1979, p. 107).

2.9 Mise en circulation du rapport et prise de décision

Après sa finalisation, l'E.I.S. est rendu public et est transmis à l'E.P.A.. Ce n'est que 30 jours après publication de l'avis de réception par l'E.P.A. qu'une décision pourra être prise à l'endroit de l'action et celle-ci ne pourra être amorcée tant que le compte rendu de la décision n'aura pas été rendu public (C.E.Q., 1981, p. 265). Il importe de noter que chaque agence est souveraine dans sa prise de décision; seul le C.E.Q. peut intervenir auprès du président pour faire renverser une décision qu'il conteste (voir diagramme du début et section 3.8).

3. LA PROCEDURE AMERICAINE: ANALYSE DU CONTEXTE IMMEDIAT

3.1 Gestion de la procédure

Tel que déjà mentionné, l'"Executive Order 11191" émis en 1977 et subséquemment la réglementation présentée en 1978, rendaient officiellement le C.E.Q. gestionnaire de la procédure (Shanley, 1983; McDermott, 1979). Relevons qu'antérieurement, le rôle du C.E.Q. en était essentiellement un de conseiller et d'informateur, sa principale responsabilité étant la production d'études et de rapports (McDermott, 1979). Les modifications apportées à la fin des années 70 ont en fait élargi le mandat du C.E.Q. en trois principales directions (McDermott, 1979). Premièrement, il s'est vu octroyer l'autorité ultime de réviser et d'approuver les procédures spécifiques que les agences devaient adopter pour se rendre conforme à la réglementation. Deuxième, un rôle d'arbitre lui était confié lorsque des agences ne s'entendaient pas sur la responsabilité de la préparation de l'E.I.S. et lorsqu'un désaccord intervenait lors de l'élaboration du rapport. Troisièmement, le C.E.Q. était chargé du pouvoir de soustraire une proposition du processus d'évaluation dans une situation d'urgence.

Pour bien saisir le rôle exact du C.E.Q. en matière de gestion, il faut cependant à nouveau rappeler qu'une fois ses procédures spécifiques adoptées, l'agence initiatrice jouit d'une autonomie considérable dans la préparation des E.I.S. En aucun moment, par exemple, n'a-t-elle à demander une autorisation ou une directive quelconque à l'organisme gestionnaire pour entreprendre ou pour poursuivre l'étude.

3.2 Responsabilité de la préparation des études

Nous avons déjà à plusieurs reprises insisté sur le fait que l'entière responsabilité du contenu et de la préparation de l'étude revenait au "lead agency". A ce sujet, Yost (1981) rappelle que si, suite au "scoping", il y a mésentente entre les intervenants quant à la nature des enjeux, c'est ultimement le "lead agency" qui a la responsabilité de la décision.

Si le "lead agency" a donc une responsabilité entière quant au produit final, il n'a pas à préparer seul l'étude puisqu'il a le pouvoir, rappelons-le, de requérir les services d'agences ayant juridiction sur des éléments impactés ou bénéficiant d'une expertise dans un domaine particulier. Dans un tel cas, ces agences ne peuvent refuser de collaborer[1] (1501-6). Par ailleurs si certains tribunaux se sont, au cours des premières années d'application du N.E.P.A., opposés à l'embauche de firmes contractuelles pour la réalisation des E.I.S. (Deutsch, 1975)[2], les documents plus récents du C.E.Q. indiquent clairement que ces oppositions ne sont plus fondées (C.E.Q., 1981). Dans de tels cas, la firme contractante doit cependant confirmer par écrit qu'elle n'a "aucun bénéfice financier ou autre susceptible de résulter du projet" (1506-5(c); C.E.Q., 1981).

3.3 Contrôle de la qualité des études et du projet

En matière de qualité des études et du projet, le contrôle est susceptible d'être effectué à deux principaux moments. D'abord, en cours d'évaluation et plus particulièrement suite à la publication de l'ébauche, les divers intervenants (publics, agences, etc.) sont susceptibles de commenter l'étude et le projet. Ils peuvent, par exemple, porter à l'attention du "lead agency" les lacunes, erreurs et oublis relevés ou encore des questions soulevées par l'étude. Dans tous ces cas, le rapport final devra tenir compte des commentaires reçus. Plus important encore semble le fait que les agences coopérantes ayant juridiction par loi sur un élément touché ont une obligation légale indépendante de se conformer au N.E.P.A.. Ainsi, advenant qu'une section donnée ou qu'une conclusion du rapport soient insatisfaisantes aux yeux d'une agence, celle-ci peut rejeter la portion de l'étude faisant problème

---

(1) Signalons ici qu'il nous est impossible, sur la base de l'information disponible, de caractériser le degré d'harmonie avec lequel ces collaborations ont cours.

(2) Certains juges étendaient donc la responsabilité de l'agence jusqu'à la préparation même de l'E.I.S.

en expliquant les raisons de son geste (voir diagramme du début). Dans un tel cas, elle doit préparer un supplément à l'E.I.S., lequel supplément sera alors considéré comme ébauche à commenter. Il nous est cependant impossible encore ici de juger de l'ampleur réelle du contrôle ainsi exercé dans la pratique. Soulignons cependant que l'Environmental Protection Agency doit commenter toutes les études d'impact, en déterminant si le projet envisagé est satisfaisant en rapport aux questions qui sont sous sa responsabilité et si l'E.I.S. est adéquat pour permettre de porter ce jugement.

Compte tenu de la possibilité de recours judiciaires offerts par la procédure américaine, un contrôle de la qualité peut aussi éventuellement être exercé par les tribunaux après que l'évaluation ait été effectuée. Nous devons toutefois traiter ici en des temps différents le contrôle de la qualité des études et celui des projets.

D'abord en ce qui a trait aux études, relevons à titre indicatif qu'en 1982, dernière année pour laquelle nous disposons de ces statistiques, les tribunaux ont été amenés à se pencher sur la qualité du contenu des E.I.S. en 69 occasions (sur un total de 800 E.I.S. produits). Sans connaître la nature exacte des décisions rendues sur ces cas particuliers, les analyses récentes suggèrent que les tribunaux montrent depuis quelques années une certaine constance dans leur interprétation de la réglementation. Si, au départ, on cherche à utiliser les expressions "to the fullest extent possible" et "detailed statement" comme règle interprétative, dès 1975 Deutsch relevait que les Cours avaient réalisé que les "énoncés détaillés" ainsi requis, en fait, seraient si difficiles à réaliser qu'aucun projet ne pourrait être accepté (p. 44). C'est donc aujourd'hui la règle dite du "caractère raisonnable" ("reasonableness") qui est utilisée pour juger de l'acceptabilité du contenu des études (Environmental Quality Committee, 1983, p. 213). A ce sujet, Liroff (1980) signale que la jurisprudence montre que dans la mesure où l'agence a fait preuve de "bons efforts" pour mettre en application la procédure, le juge fédéral "moyen" serait satisfait (Liroff, 1980, p. 155).

En ce qui a trait ensuite aux projets mêmes, les cours ont également, en de multiples occasions depuis 1970, été amenées à se prononcer sur la qualité et l'acceptabilité des projets. Sur ce plan, la situation demeure cependant beaucoup plus complexe. Elle réfère en fait directement à la question suivante: "Qui ultimement est chargé de juger de l'acceptabilité ou non des projets? qui donc a le pouvoir décisionnel ultime dans la procédure américaine?". Ces questions, nous les aborderons à la section 3.6.

3.4 Responsabilité du programme d'information

Comme nous l'avons relevé à plusieurs reprises, la responsabilité du programme d'information incombe dans une très large mesure au "lead agency". A cet effet, la réglementation identifie les éléments minimaux (publication d'un avis de préparation d'un E.I.S. au Federal Register; sollicitation des commentaires des agences et du public suite à la publication de l'ébauche; livraison d'une copie du rapport final à l'E.P.A.) et délègue à l'agence une responsabilité quasi totale en ce qui a trait à la définition des modalités du programme d'information.

3.5 Public impliqué et conditions de participation

Il faut rappeler au départ que le N.E.P.A. n'était pas à proprement parler une loi pour promouvoir la participation du public mais pour assurer la prise en compte des facteurs environnementaux dans la prise de décision. Compte tenu de la latitude laissée aux agences et de la grande flexibilité des mécanismes de consultation, il est ici quasi impossible d'établir des règles générales quant aux conditions de participation. De même, aucune statistique ne semble exister quant au type de public impliqué. Sur ce plan cependant, les données publiées par le C.E.Q. en ce qui concerne la nature des groupes, des organisations et des individus ayant initié un recours devant les tribunaux peuvent être intéressantes. Ainsi en 1982, sur 183 poursuites, 62 provenaient d'individus ou de groupes de citoyens; 58 de groupes environnementaux; 17 de

gouvernements locaux; 12 de propriétaires directement affectés; 11 de groupes d'affaire et 9 de gouvernement d'Etats.

3.6 Organisme(s) décisionnel(s) et modalité de la prise de décision

Tel que signalé à la section 2.8, la procédure américaine ne prévoit pas l'existence d'un organisme décisionnel supérieur; c'est donc à l'agence même que revient la décision d'entreprendre ou non l'action, une fois l'étude d'impact réalisée. Cependant très rapidement au début des années 70, on allait se demander si ultimement ce ne seraient pas les tribunaux qui, en vertu du N.E.P.A., auraient la responsabilité ultime en matière de décisions affectant l'environnement. Cette question allait donner lieu à un débat important sur la nature substantive ou procédurale du N.E.P.A.Autrement dit, au moment de sa rédaction, le congrès visait-il simplement à soumettre les agences aux procédures décrites dans la section 102 ou visait-il également à subordonner leurs décisions aux objectifs et intentions énoncés dans la section 101? Ce sont là, soulignons-le, des questions extrêmement complexes dont l'examen approfondi dépasse très largement les cadres de la présente étude. Aussi, nous limiterons-nous à dégager ce qui, à travers la littérature récente, semblent être les tendances principales.

Déçus par le fait qu'au cours des premières années les E.I.S. ont eu un impact relativement faible sur les décisions des agences (Nelson, 1982), les groupes environnementaux ont alors misé considérablement sur le rôle que pouvaient potentiellement jouer les tribunaux pour obliger une prise en compte accrue de la dimension environnementale (Sandler, 1982). Ils trouvèrent chez les juges une sympathie qui en étonna certains et qui en amena d'autres à les qualifier de véritables "activistes" (Liroff, 1980). Kelly (1982) fait à ce sujet remarquer que l'"ouverture" alors manifestée par les juges n'est cependant pas restreinte au domaine environnemental et que, de façon générale au début des années 70, pour un ensemble de facteurs, ils avaient commencé à être plus critiques à l'endroit des décisions prises par les agences.

Quoiqu'il en soit,au milieu de la décennie, un certain nombre de juges reconnaissent ouvertement que le N.E.P.A. pose des exigences "substantives" et en 1975, Deutsch conclut sa revue de jurisprudence en disant que sur le sujet, les cours avaient tendance à avoir des opinions différentes.

Depuis ce temps et plus particulièrement encore depuis le jugement de la Cour supérieure rendu en 1978 dans le dossier "Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. U.R.D.C.", il semble cependant que les juges soient beaucoup plus réticents à s'immiscer au sein du processus décisionnel des agences. Signalons que dans le cas cité, la Cour supérieure avait conclu que: "Nous reconnaissons que si le N.E.P.A. établit des 'objectifs substantifs significatifs pour la Nation', elle impose aux agences des obligations qui sont 'essentiellement procédurales" (C.E.Q., 1980, p. 375, nous traduisons).

En 1978, l'Environmental Quality Committee de la revue National Resources Lawyer conclut son examen des jugements rendus au cours de l'année en indiquant donc que: "most of the courts which considered the nature of N.E.P.A.'s requirements (...) generally treated it as a purely procedurial statute (E.Q.C., 1978, p. 63)". Plus récemment, Kelly (1982) était amenée à conclure que sur le plan substantif la Cour tend à utiliser essentiellement un double test qualifié de "reasonabless" et de "substantial inquiry". Ces tests conduisent à l'examen du dossier à partir de deux questions complémentaires:

- l'agence a-t-elle pris sa décision après avoir mené de bonne foi un examen suffisant des composantes environnementales?
- la balance des coûts et bénéfices a-t-elle été faite de façon arbitraire ou en négligeant nettement les valeurs environnementales?

Pour l'auteure, il apparaît certain que ce double test démontre la nécessité de prise en compte de la dimension environnementale et donc

que le N.E.P.A. a une certaine portée sur le plan substantif. Cependant, citant un juge de la Cour suprême, elle est amenée à conclure que les juges n'étaient pas prêts à substituer leur jugement à celui des agences (p. 95). Sandler (1981) en arrive à une conclusion semblable et signale que la Cour suprême a refusé d'accorder aux Cours de plus bas niveau le droit de s'impliquer dans la prise de décision des agences.

Il semble donc que, de façon générale, la procédure américaine laisse aux agences le pouvoir ultime de décision et ce, même si elle les oblige à éviter les décisions qui sont soit arbitraires, soit encore prises en absence d'une connaissance suffisante des composantes environnementales. Il faut cependant garder à l'esprit qu'il s'agit là d'une règle générale puisque, encore en 1983, le même Environmental Quality Committee constatait que sur le plan substantif les jugements rendus apparaissaient arbitraires et capricieux: "The standard of review for procedural compliance with N.E.P.A. remains reasonableness and for substantive compliance, it continues to be arbitrary and capricious" (E.Q.C., 1983, p. 213).

3.7 Responsabilité de la justification des mesures de mitigation et du suivi

Comme nous l'avons vu à la section 2.4, la justification fait partie intégrante du contenu obligatoire de l'E.I.S. dont, rappelons-le encore, la responsabilité ultime revient au "lead agency". De ce fait, la présentation de la justification tombe donc également sous la responsabilité de ce dernier. Il nous est cependant impossible, sur la base de l'information disponible, de juger du déroulement réel de la procédure sur ce plan, c'est-à-dire de voir qui, dans la pratique, identifie vraiment les besoins à l'égard d'une action donnée. Dans un bilan de la procédure d'évaluation d'impact sur lequel nous reviendrons ultérieurement, Thompson (1982) relève cependant une très forte tendance à sous-développer la justification, tendance qui, selon lui, rend beaucoup plus difficile l'acceptation des projets, favorisant ainsi l'affrontement. Par ailleurs,

la justification du "besoin" de certains équipements, par exemple les centrales électriques, serait dans certains Etats assujettie à un processus de certification parallèle.

A propos de suivi et de mesures de mitigation, Yost (1982) souligne qu'antérieurement la procédure avait tendance à se terminer au moment de la finalisation de l'étude d'impact et que peu de suivi était donc effectué. Or, dans la réglementation de 1978, l'obligation nouvelle imposée au "lead agency" de produire un compte rendu de la décision où seraient notamment exposées les mesures de mitigation et de suivi qu'elle entend réaliser ou imposer à l'entrepreneur privé pour l'obtention de l'autorisation, visait précisément à améliorer la situation. Dans quelle mesure la nouvelle réglementation a-t-elle atteint cet objectif? Aucune étude ne nous permet malheureusement de répondre à la question.

4. LA PROCEDURE AMERICAINE: ANALYSE DU CONTEXTE ELARGI

Dans le cas américain, l'analyse du contexte "élargi" s'avère particulièrement difficile étant donné qu'un nombre extrêmement restreint d'auteurs semble s'être penché sur les interactions réelles des agences dans le cadre de la procédure. Plusieurs des points abordés dans cette section auraient nécessité un contact direct avec les agences ce qui, dans le cadre de la présente étude, était de toute évidence impossible. Dans une très large mesure, nous devrons donc ici nous en remettre essentiellement à ce que prévoit la procédure sans pouvoir évaluer l'ampleur des écarts qui se manifestent dans la pratique par rapport à celle-ci.

4.1. Rapports institutionnels entre intervenants. Une innovation intéressante: le "tiering" (ou la structuration par étapes des études d'impact)

Les modifications apportées à la procédure en 1978 incorporaient plusieurs éléments destinés à la fois à régulariser les rapports entre les intervenants, mais aussi à les alléger et les faciliter.

D'abord, elles obligeaient toutes les agences, lorsque demande leur en était faite, à coopérer à la réalisation du E.I.S. et d'en commenter l'ébauche; de même elles prévoyaient un nombre minimal de moments où les agences coopérantes devaient intervenir. Les amendements venaient donc encadrer les rapports institutionnels entre intervenants, ceci afin de contrer une pratique de réciprocité qui s'était instaurée lors des premières années du NEPA, une agence s'abstenant de commenter les E.I.S. d'une autre agence, espérant que l'autre ferait de même.

Par ailleurs, afin de contrer le dédoublement des efforts, la réglementation mettait de l'avant plusieurs innovations intéressantes. Ainsi, elle permettait à une agence de produire un E.I.S. conjointement avec une agence des paliers de gouvernement inférieur (Etat ou municipalité) (1506.2), ou d'adopter un E.I.S. préparé dans le cadre d'un projet antérieur, à condition qu'elle s'assure de la concordance des projets et des contextes (1506.3),

de combiner les documents requis sous le N.E.P.A. avec ceux requis sous une autre législation ou règlementation (1502.25 et 1506.4). Ainsi à titre d'exemple, si une agence X devait construire un bâtiment administratif semblable à celui que l'agence Y avait déjà construit l'année précédente et pour lequel un E.I.S. avait été réalisé, l'agence X pouvait se limiter à adopter le rapport déjà produit.

Les diverses mesures ont été accueillies de façon enthousiaste, au moment de leur présentation (McDermott, 1979). Dans l'évaluation faite par le C.E.Q. en 1981 de l'impact de ces mesures (Committee on Environment and Public Works, U.S. Senate, 1982), la plupart de ses répondants (1) ont conclu qu'elles avaient effectivement permis une intégration des documents et études environnementales. Le jugement sous l'angle de la répétition des étapes aux différents paliers (fédéral- état- local) était par contre plus mitigé. D'une part, on faisait ressortir l'intérêt du "scoping" pour intégrer les diverses procédures. D'un autre côté, si les agences étatiques s'avéraient disposées à accepter les documents produits dans un premier temps en réponse à des exigences fédérales, l'inverse était loin d'être évident.

L'innovation peut être la plus intéressante proposée en 1978 sous cette rubrique est celle du "tiering" (1502.20) que nous traduirons par la structuration par étapes des actions soumises à la procédure. La réglementation proposait aux agences de structurer leurs actions en allant du général au particulier, des énoncés de politique aux programmes puis aux projets bien localisés, et de les soumettre à la procédure dans cette séquence à étude d'impact. Les E.I.S. pour des projets localisés pourraient alors simplement faire référence aux E.I.S. des programmes ou politiques, où les enjeux plus globaux auraient été discutés. Encore ici, lors de l'évaluation de cette mesure faite en 81 par le C.E.Q., la réaction a été mitigée. La moitié des répondants, et en particulier ceux des secteurs de l'énergie.avaient trouvé cette mesure fort utile pour partager les enjeux globaux de ceux rattachés à une localisation précise,et pour réduire les répétitions et les délais. Par contre, ceux qui remettaient en question l'intérêt de cette mesure, environ le tiers des répondants, faisaient valoir 1° la difficulté d'élaborer un

---

(1) Les répondants, au nombre de 69 provenaient de groupes industriels, d'autres agences fédérales, de gouvernements locaux ou régionaux, ou de groupes environnementaux.

E.I.S. sur des enjeux trop globaux ou sur une panoplie très large de variantes; 2° des doutes quant à la validité juridique des E.I.S. ainsi structurés ("tiered E.I.S."); 3° de la difficulté de constituer des études valides à l'amont, dans des contextes évoluant très rapidement.

Cette mesure constitue à notre avis un enjeu des plus importants qui, en plus de son effet sur les coûts et les délais, touche l'évaluation de la faisabilité des actions (i.e. à quel étage ou quel stage la décision sur la faisabilité est-elle prise?). A cette mesure, il faut mettre en parallèle la structure des groupes environnementaux américains, qui auraient fait remonter leurs interventions des projets vers les programmes et politiques, de façon à avoir leur mot à dire sur la faisabilité des projets. Pour investiguer davantage cet enjeu fondamental, il nous faudrait analyser le fonctionnement même d'agences (par exemple, Housing and Urban Development, ou Forest Service du Department of Agriculture); ce qui malheureusement déborde encore une fois la portée de notre étude.

Mentionnons enfin un autre axe d'investigation qui pourrait apporter un éclairage intéressant sur cette question, soit le rôle de l'Office of Technology Assessment, créé en 1972 pour évaluer les technologies complexes: quelle intégration est faite des évaluations de cet organisme dans les E.I.S. des agences?

4.2. Attitudes face à la procédure

On connait l'importance des réticences qu'a initialement soulevées la procédure d'évaluation environnementale; réticences qui tenaient tant à la complexité de la procédure qu'aux coûts et aux délais qu'elle engendrait. Comme nous le verrons ultérieurement c'est en grande partie en réponse à ces réticences que la réglementation fut revue en profondeur en 1978. Si on s'en remet à la revue de la littérature effectuée dans le cadre de la présente recherche, il semble bien que ces modifications ont effectivement réussi dans une assez large mesure à rendre plus favorable l'attitude générale envers la procédure. Ainsi, Yost (1982) dresse un bilan extrêmement favorable des commentaires émis par les divers intervenants (Chambre de Commerce des Etats-Unis, Natural Resources Defense Council, National Wildlife Federation,

Association nationale des Gouverneurs, etc.) à l'endroit de la nouvelle procédure. De même en 1981, dans son rapport annuel, le C.E.Q. fait état de l'efficacité croissante de la procédure et de la régularisation des mécanismes.

S'il y a eu à la fin des années 70 selon toute vraisemblance une importante amélioration sur le plan de la perception de la procédure, on peut se demander dans quelle mesure, en 1986, les divers intervenants s'y soumettent de plein gré. Encore une fois, il nous est malheureusement impossible de répondre à la question, laquelle nécessiterait de toute évidence des contacts directs avec les intervenants. Néanmoins, deux indications peuvent ici être relevées. D'une part, il est certain, comme nous le verrons dans le bilan que nous dresserons ultérieurement, qu'il subsiste des "irritants" importants, le principal étant peut-être lié au fait que comme l'ont signalé divers auteurs (ex.: Susskind, 1982, Thompson, 1982), la procédure américaine semble encore davantage axée sur la confrontation des intervenants (c.f. recours judiciaires par "litigation"). D'autre part, le simple fait que la procédure d'évaluation ait résisté à l'importante vague de déréglementation ayant frappé les Etats-Unis au début des années quatre-vingt peut vraisemblablement être assez révélateur quant à l'absence d'une attitude fortement négative à son endroit.

4.3. Articulation aux autres législations

Tout au cours des années 70, il semble s'être manifesté une certaine tendance pour faire de l'E.I.S. le document principal en matière de décision. Ainsi, en 1982, Nelson relevait que le N.E.P.A., contrairement vraisemblablement aux intentions initiales du Congrès, était devenu au cours des ans le "general planning law". D'un document visant à assurer la prise en compte de la dimension environnementale, l'E.I.S. serait donc devenu "the formal decision making document". Certaines indications du C.E.Q. en ce qui a trait aux conflits susceptibles d'exister entre les résultats de l'étude d'impact et les divers plans et politiques en vigueur tendent à appuyer une telle lecture (C.E.Q., 1983, p.269).

Il peut être utile de rappeler ici qu'un des facteurs ayant contribué à la diffusion rapide de la procédure dans l'appareil fédéral et à l'adoption par la plupart des Etats et beaucoup de gouvernements locaux de procédure d'études d'impact semblables au N.E.P.A., au début des années 70, était le caractère inégal, quand il n'était pas carrément embryonnaire, du système de planification territoriale; ce système se caractérisait par une attitude de "laisser faire" face à l'économie du marché, il ne se limitait souvent qu'à un zonage du sol.

S'il y a donc une certaine tendance à faire de l'E.I.S. le document principal pour la prise de décision, la littérature montre qu'on ne peut négliger les tentatives visant à utiliser les autres pouvoirs et lois pour se soustraire de la procédure. Ainsi, certains conflits avec le Freedom of Information Act ont été portés à l'attention des tribunaux dans le cas principalement de projets militaires (1). De même un certain nombre de projets de lois et d'"Executive Orders" ont cherché à soustraire, parfois avec succès, certains projets de la procédure d'évaluation (voir entre autres Environmental Quality Committee 1979, 1980, 1981 et 1982). Nous reviendrons sur ce point à la section 5.1.3..

4.4. Harmonisation des lois et règlements et autres autorisations requises:

Le nombre d'autorisations requises en vertu de lois environnementales a augmenté de façon spectaculaire tout au cours des années 70. Ainsi, mis à part le N.E.P.A., le rapport du C.E.Q. de 1983 énumère treize lois environnementales adoptées au cours des seules années 70 (C.E.Q., 1983, p.2). Sur le plan des autorisations requises, la situation était donc devenue au fil des ans extrêmement complexe, entraînant du même coup des délais parfois considérables. Sur ce plan, la réglementation de 1978 allait apporter trois éléments importants. Premièrement le "lead agency" doit maintenant dès le départ du processus identifier les autres permis et études requis pour l'autorisation de l'action proposée (Yost, 1982). Deuxièmement "To the fullest extent possible" les agences doivent préparer concurremment les études requises pour l'obten-

(1) Voir par exemple la cause "Weinberger v. Catholic Action of Hawaï", (Environmental Quality Committee, 1983).

tion des diverses autorisations (1502-25). Troisièmement, l'ébauche de l'E.I.S. doit énumérer l'ensemble des permis et licences devant être obtenus avant que l'action soit entreprise.

Quelle est l'efficacité réelle de ces nouvelles mesures? Ici encore, nous devons nous limiter à indiquer que, bien que de toute évidence ces mesures aient été accueillies avec enthousiasme (voir par exemple McDermott, 1979, Yost, 1982), l'information disponible ne permet pas de porter un jugement sur la façon dont elles sont mises en application.

5. FONCTIONNEMENT EVOLUTIF ET BILAN

5.1. Trajectoire évolutive de la procédure:

Pour bien saisir la nature de l'évolution de la procédure américaine au cours des dix dernières années, trois éléments ou évènements doivent être pris en considération, à savoir les importantes modifications de 1978, l'arrivée au pouvoir de l'administration Reagan et finalement les tentatives d'exemption de la procédure. Voyons brièvement chacun de ces points.

5.1.1. Les modifications de 1978

Tout au cours de l'analyse du cas américain nous avons cherché à faire ressortir en quoi la procédure en vigueur depuis 1978 différait des précédentes. L'ampleur et la nature des modifications apportées devraient donc, à ce stade-ci, être assez bien comprises. Aussi, nous limiterons-nous à rappeler ce qui a amené ces modifications et ce qui apparait être les principaux éléments.

La première difficulté à laquelle se butait la procédure américaine au milieu des années 70 provenait du fait que la Cour avait établi, comme nous l'avons expliqué dans les sections 2.1 et 3., que les agences n'étaient pas liées à la procédure proposée par le C.E.Q.. Celui-ci, en 1982, résumait ainsi la situation: "The result has been an evolution of inconsistent agency practicies and interpretations of the law." (p.232). Une confusion importante entourait donc le sens et la portée de la procédure. En 1977, pour améliorer la situation, le Président Carter émet, nous l'avons également déjà relevé, l'Executive Order 11991 qui a pour effet d'obliger les agences à se conformer aux directives du C.E.Q.. Celui-ci profite alors de l'occasion pour opérer une révision en profondeur de la procédure. Pour ce faire, il entreprend d'abord une imposante campagne de consultation (1) visant à identifier les principaux "irritants". Trois objectifs principaux sont fixés suite à cette consultation: réduire la paperasse, réduire les délais, faire en sorte que le processus résulte en de meilleures décisions.

---

(1) Pour un résumé de la façon dont s'est tenue cette campagne, voir Yost, 1982, p.508.

Pour réduire la paperasse, la réglementation de 1978 identifie dix-sept mesures dont plusieurs ont déjà été abordées dans la présente analyse. Rappelons donc simplement les principales:

- limitation du nombre de pages;
- obligation d'utiliser une approche analytique plutôt que descriptive;
- emphase sur les enjeux significatifs;
- recours au processus de "scoping";
- utilisation des études d'impact de programmes et politiques pour éliminer les discussions répétitives sur les mêmes enjeux ("tiering");
- intégration des exigences du N.E.P.A. avec les autres analyses environnementales;
- élimination de la duplication par le biais de la préparation d'E.I.S. conjoints avec les agences des Etats ou des localités;
- etc..

Pour réduire les délais, la réglementation proposait douze mesures dont:l'intégration du N.E.P.A. dans les premières phases de la planification; l'accentuation de la coopération entre les agences; la permission ou "lead agency" de fixer des limites de temps pour la préparation de l'étude; l'identification des actions qui ne nécessitent pas d'étude d'impact; etc..

Pour assurer de meilleures décisions, la réglementation mettait une emphase considérable sur le rôle de l'étude d'impact en planification. Sur ce plan, le principal apport consistait à rendre obligatoire la production d'un compte-rendu public où l'agence devait notamment montrer comment l'E.I.S. avait été utilisé dans la prise de décision.

Finalement la nouvelle procédure allait accorder une importance considérable à la clarification des rôles et des obligations de chacun des intervenants.

5.1.2. L'arrivée de l'administration Reagan:

Bien qu'il demeure difficile d'évaluer à partir de la littérature les conséquences de l'arrivée au pouvoir de l'Administration Reagan, trois points principaux méritent d'être portés à l'attention, à savoir:

- la réévaluation des programmes;
- l'avènement de l'Executive Order 12 291;

et finalement,

- les coupures drastiques des budgets accordés à l'environnement.

a) Réévaluation des programmes:

En 1982 dans son rapport annuel, le C.E.Q. indiquait que compte-tenu de la priorité émise par le Président Reagan à l'endroit de la réévaluation de la règlementation, un examen de la procédure d'évaluation d'impact avait été annoncé. En plus d'identifier un certain nombre de points qui posaient un problème (ex.: gestion du scoping, adoption des études déjà réalisées par d'autres agences, etc.) le C.E.Q. indiquait qu'un nouveau guide serait publié. Or, en 1983, dans son rapport annuel, le C.E.Q. publie effectivement un guide, lequel vient éclaircir certains aspects litigieux de la procédure de 1978 sans cependant aucunement modifier celle-ci. Aucun changement à la procédure d'évaluation ne semble donc avoir été apporté suite à l'arrivée de l'Administration Reagan.

b) Executive Order 12 291:

En 1981, le Président Reagan émet l'Exécutive Order 12 291 (E.O. - 12 291). Celui-ci a pour principaux effets:

i) d'exiger que chaque projet de réglementation soit accompagné d'une analyse coût-bénéfice;

ii) de confier à l'Office of Management and Budget la révision des analyses produites;

iii) de faire porter sur l'agence proposant la réglementation le fardeau de prouver que cette dernière n'aurait pas pour effet d'engendrer des coûts supérieurs aux bénéfices. (voir Shanley 1983).

L'E.O. 12 291 a soulevé beaucoup d'inquiétudes dans les milieux environnementaux (voir Marcus 1982) où les règlements sont souvent susceptibles d'impliquer des coûts importants sur le plan monétaire. Si une analyse préliminaire des conséquences de l'E.O. 12 291 sur certaines activités de l'E.P.A. a récemment été publiée (Carlson,et al.,1985), nous ne disposons d'aucune étude en ce qui a trait à la procédure d'évaluation environnementale. De fait, même si sur ce point un approfondissement serait hautement souhaitable, il n'apparait pas du tout certain que la procédure du C.E.Q. ait été affectée d'une quelconque façon.

b) Les coupures budgétaires:

L'Administration Reagan a imposé, à son arrivée au pouvoir, des coupures budgétaires drastiques en matière environnementale. Ainsi, l'E.P.A. a vu en 1982 son budget réduit de 45% (Train 1982), la division de la recherche était quant à elle amputée des deux tiers de ses ressources. La même année le C.E.Q. voyait pour sa part son personnel passer de cinquante quatre "hommes-années" à quinze, son budget était également réduit de $3,3 millions à $0,9 millions. Malheureusement, encore là, il apparait impossible, à partir simplement de la littérature d'évaluer les conséquences réelles de ces importantes réductions.

5.1.3. Les tentatives d'exemption à la procédure:

Nous avons déjà, à la section 4.3, indiqué que certaines tentatives avaient été faites afin de soustraire des actions à la procédure. Nous apporterons ici quelques exemples. En 1978, suite à la proposition de certains sénateurs de l'ouest, on permettait la construction d'une série de projets hydrauliques dans le bassin du Colorado sans d'abord réaliser une étude d'impact sur l'ensemble du programme (Environmental Quality Committee, 1979). En 1979, suite à une longue controverse, le Président Carter autorisait le Tennessee Valley Authority à compléter le barrage Tellico en l'exemptant de toute loi, y compris du N.E.P.A., susceptible d'empêcher sa construction (Environmental Quality Committee, 1980). En 1980, le Energy Security Act établissait le "United States Synthetic Fuels Corporation" et

exemptait explicitement celui-ci de réaliser une étude d'impact sur un projet autre que la construction d'une usine.

Les exemples présentés chaque année par l'Environmental Quality Committee ne nous amènent pas à conclure à un affaiblissement significatif du N.E.P.A. en matière d'évaluation environnementale. Cependant ils font clairement ressortir que certains projets ou certaines politiques particulièrement importants ou controversés peuvent échapper à la procédure.

5.2. Ecart entre procédure formelle et mise en oeuvre:

Comme nous avons eu l'occasion de le signaler à plusieurs reprises, l'information à partir de laquelle est menée la présente analyse ne nous autorise malheureusement pas à statuer sur les écarts entre procédure formelle et mise en oeuvre. La mesure de tels écarts nécessiterait de toute évidence une analyse complémentaire à partir d'un certain nombre d'E.I.S. et de comptes-rendus de décision.

5.3. Nombre d'activités soumises à la procédure:

Le tableau 1 indique clairement que le nombre de dossiers soumis à la procédure a très fortement tendance à diminuer: de 1776 qu'il était en 1976, le nombre d'E.I.S. est passé à 677 en 1983.

Tableau 1

Nombre d'E.I.S. réalisés chaque année
1976-1983

ANNEE	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
NOMBRE D'E.I.S.	1776	1530	1355	1273	966	1033	808	677

Si aucune explication ne peut formellement être avancée, diverses hypothèses peuvent néanmoins être soulevées à l'égard du phénomème.

Premièrement, il est certain que diverses clauses de la réglementation de 1978 favorisent une diminution du nombre d'E.I.S.. Pensons par exemple au fait qu'une agence peut identifier dans la procédure interne puis faire approuver par le C.E.Q. une liste d'actions qui ne "requièrent normalement pas d'E.I.S.". Pensons également à la possibilité d'adopter un E.I.S. réalisé pour un projet antérieur. En définitive en rendant plus explicite la procédure et les critères d'assujettisement, la réglementation de 1978 peut vraisemblablement, en certain cas,éviter à l'agence de préparer une étude inutile.

Deuxièmement, il est également certain que l'imposante jurisprudence à laquelle ont aujourd'hui accès les agences leur permet de mieux identifier les actions pour lesquelles elles encourent un risque de poursuite si un E.I.S. n'est pas réalisé.

Troisièmement, des facteurs indépendants de la procédure elle-même peuvent également avoir contribué à cette diminution. Ainsi, il se pourrait bien que le nombre de projets susceptibles d'affecter significativement l'environnement (c.f. autoroutes, aéroports, ports, etc.) soit en baisse depuis 1976. De même les imposantes coupures budgétaires du Président Reagan ont pu obliger le C.E.Q. et les officiers gouvernementaux à procéder à un certain relâchement en matière de surveillance et d'assujettisement.

5.4. Coûts et délais associés à la procédure:

Si la question des coûts et des délais découlant de la procédure d'évaluation environnementale a été au centre des diverses révisions effectuées par le C.E.Q., très peu de données précises sont véritablement disponibles à ce sujet. De fait, le seul élément ponctuel dont nous disposions est une indication provenant du C.E.Q.. Ce dernier en 1981 indiquait dans son document portant sur les quarante questions le plus souvent posées

que sans les nouvelles procédures, l'étude complète des projets les plus complexes ne devait pas prendre plus de douze mois, même s'il n'y a pas de délais prescrits. Par la même occasion, le C.E.Q. faisait remarquer que ce laps de temps se situait bien à l'intérieur du temps nécessaire pour la planification des projets. Il importe de faire ressortir ici que le caractère déconcentré de l'administration de cette procédure, soit leur prise en charge par les agences initiatrices elles-mêmes, incorpore une incitation à procéder efficacement: l'agence qui a son programme d'action, a tout intérêt à réduire les délais en passant au travers de la procédure mais en s'assurant qu'elle respecte les exigences de cette dernière, de façon à ne pas être paralysée ultérieurement par des batailles juridiques.

5.5. Evolution des rôles des intervenants:

Le principal changement en matière de rôle des intervenants semble tenir à l'accroissement sensible des responsabilités du C.E.Q.. Nous référons donc ici le lecteur à la section 3.1. de la présente analyse, section où les modifications apportées par l'Executive Order 11 191 ont été résumées.

Par ailleurs à la section 3.7.. nous avons également indiqué que le relevé des initiateurs de recours judiciaires effectué chaque année par le C.E.Q. pourrait dans une certaine mesure être un indice du rôle des intervenants. Or, sur ce plan, les rapports annuels consultés (1979-1983) ne font pas ressortir d'évolution significative. Les poursuites résultent le plus souvent d'abord d'actions de groupes de citoyens, ensuite de groupes environnementaux. Les autres catégories d'initiateurs sont habituellement par ordre décroissant d'importance: les gouvernements locaux, les propriétaires directement affectés puis les groupes d'hommes d'affaires.

5.6. Les critiques actuelles adressées à la procédure.

La revue de la littérature effectuée a permis d'identifier au moins deux éléments de la procédure américaine pour lesquels des critiques sévères ont été adressées.

Le premier est fort bien présenté par Thompson (1982). Pour ce dernier, la procédure actuelle demeure trop centrée sur la confrontation et fournit trop d'occasions aux opposants pour arrêter tout projet qu'ils n'aiment pas. Par ailleurs, si le "scoping" est un premier pas pour faciliter le désamorçage des confrontations, la procédure américaine d'évaluation environnementale demeure dans l'ensemble contre-productive. Susskind (1982) présente un point de vue semblable lorsqu'il constate dans un premier temps que beaucoup trop d'agences réalisent machinalement des études d'impact sachant dès le départ qu'elles seront probablement amenées en Cour, et dans un second temps que l'étude d'impacts devrait plutôt servir d'élément d'information à partir duquel pourrait être amorcé un processus de médiation environnementale: "If all the groups likely to be affected by a proposed regulation can negociate a version of the regulation that takes into account everyone's interests and needs, subsequent court challenges could be avoided" (Susskind, 1982, p.6). Il semble donc que la possibilité de recours devant les tribunaux n'est pas sans irriter certains intervenants, lesquels préféreraient voir instaurer un mécanisme de décisions négociées. Il faut cependant relever qu'au cours des dix premières années, moins de 10% de toutes les propositions pour lesquelles un E.I.S. était requis ont fait l'objet de poursuites (Yost, 1982).

Le second point a trait au rôle réel qu'est appelé à jouer l'étude d'impact. Ainsi, constatant comme nous l'avons déjà relevé que le N.E.P.A. est devenu dans la pratique "a general planning law", Nelson (1982) invite à une révision du rôle du C.E.Q.. A l'appui d'une telle proposition, il souligne que si le Congrès devait aujourd'hui adopter une loi nationale de planification, il n'en confierait certainement pas la gestion au C.E.Q. qui a d'abord été créé pour prendre en compte un facteur - le facteur environnemental. Nelson en revient donc à esquisser une structure de planification où l'Office of Management and Budget jouerait un rôle prépondérant. Il apparaît donc probable que certains intervenants considèrent que le N.E.P.A. et le C.E.Q. occupent sur la scène de la planification une place plus grande que celle qu'ils devraient occuper.

Relevons en terminant que de façon assez surprenante, aucun des

auteurs consultés (à l'exception peut-être de Nelson qui effleure le sujet) ne critique véritablement les coûts et les délais occasionnés par la procédure. Est-ce là un indice à l'effet que les amendements de 1978 ont atteint leurs objectifs ou, au contraire, est-ce plutôt dû au fait que ces problèmes sont à ce point évidents que les auteurs ne croient pas nécessaires de les relever?

5.7. Bilan global de la procédure:

En 1980, le C.E.Q. indiquait que "Federal agencies have reported savings and economic and environmental benefits from N.E.P.A." (C.E.Q., 1980). A l'appui d'un tel optimisme, le C.E.Q. faisait état d'un bilan effectué auprès de diverses agences, au cours de l'année précédente, soit quelques mois après l'implantation de la nouvelle procédure. C'est cependant une analyse des coûts et bénéfices menée par l'E.P.A. à l'endroit de son programme de subvention à la construction d'usines de traitement des eaux usées que le C.E.Q. semblait principalement utiliser pour en arriver à une telle conclusion. L'étude du E.P.A. avait permis de scruter soixante projets à partir de quatre principaux critères:

- les changements apportés aux projets;
- la protection ou l'amélioration des ressources environnementales suite à la réalisation des E.I.S.;
- les activités publiques entreprises suite aux E.I.S. (ex.: audiences publiques, réunions, etc.);
- les coûts de l'E.I.S. compte-tenu des changements apportés aux projets.

L'analyse faisait ressortir qu'au moins un changement avait été apporté à cinquante huit des soixante projets, que quarante huit des E.I.S. réalisées avaient résulté en la protection d'une ressource environnementale ou plus. Le nombre moyen "d'évènements" conduisant à la participation du public avait été de 2.3 par E.I.S.

Sur le plan des coûts, les E.I.S. avaient coûté en moyenne $158,595.00, soit moins de 0,2% du coût moyen des projets. Finalement, l'E.P.A.

avait constaté que si, suite à l'E.I.S., le coût des projets avait augmenté dans trente et un cas, d'importantes économies avaient au contraire été faites dans dix neuf autres cas. De ce fait, pour l'E.P.A., la réalisation de ces soixante E.I.S. avaient conduit à un coût net de $34,5 millions ce qui lui permettait de conclure que "the E.I.S. process protects the environment at the same time that it helps improve the cost- effectiveness of projects" (C.E.Q., 1980, p.373). Un bilan qualitatif positif était également présenté la même année par le C.E.Q. à l'endroit des activités du service des forêts, de l'administration nationale océanique et atmosphérique ainsi que du programme de construction d'autoroutes dans le "Pacific Northwest".

BIBLIOGRAPHIE (Documents cités)

CARLSON, J.L., J.B. BRADEN et D.W. MARTIN, 1985: "Implications of Executive Order 12 291 for Discretion in Environmental Regulation" Boston College Environmental Affairs Law Review, vol. 12, no 2, pp. 313 à 340.

CALDWELL, L.K., 1982: Science and the National Environmental Policy set. Redirecting Policy through Procedural Reform, The University of Alabama Press, Center for Administration Policy studies, 178 p.

COMMITTEE ON ENVIRONMENTAL PUBLIC WORKS, U.S. Senate, 1982: Implementation of the National Environment Policy Act by the Council on Environmental Quality: Hearing before the sub-committee on toxic substances and environmental oversight. July 21, 1982. U.S. Govt Printing Office. Washington.

COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY, 1980: Environmental Quality 1980, Washington D.C., 497 p.

COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY, 1981: Environmental Quality 1981, Washington D.C., 291 p.

COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY, 1982: Environmental Quality 1982, Washington D.C., 330 p.

COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY, 1983: Environmental Quality 1983, Washington D.C., 330 p.

DEUTSCH, S.L., 1975: "The National Environmental Policy Act's First five years", Environmental Affairs, vol. 4, no 1, pp. 3 à 80.

ENVIRONMENTAL QUALITY COMMITTEE, 1979: "National Environmental Policy Act", Natural Resources Lawyer, vol. 12, no 1, pp. 51 à 81.

ENVIRONMENTAL QUALITY COMMITTEE, 1980: "National Environmental Policy Act", Natural Resources Lawyer, vol. 13, no 1, pp. 49 à 97.

ENVIRONMENTAL QUALITY COMMITTEE, 1981: "National Environmental Policy Act", Natural Resources Lawyer, vol. 14, no 1, pp. 49 à 75.

ENVIRONMENTAL QUALITY COMMITTEE, 1982: "National Environmental Policy Act", Natural Resources Lawyer, vol. 15, no 2, pp. 275 à 292.

ENVIRONMENTAL QUALITY COMMITTEE, 1983: "National Environmental Policy Act", Natural Resources Lawyer, vol. 16, no 2, pp. 209 à 225.

FAIRFAX, S.K., et H.M. INGRAM, 1981: "The United States Experience" in: Project Appraisal and Policy Review. T.O'Riordan et W.R.D. Sewell (eds), John Wiley and Sons, 304 p., pp. 29 à 46.

KELLY, P.A., 1982: "Judicial review of Agency decisions under the National Environmental Policy Act of 1969 - Strycker's Bay neighbourhood Council, Luc. V. Karlen". Boston College Environmental Affairs Law Review, vol. 10, no 1, pp. 79 à 110.

LIROFF, B.A.,: "N.E.P.A. - Where have we been and where are we going?" Journal of the American Planning Association, vol. 46, no 2, pp. 154 à 161.

MARCUS, S.J., 1982: "The New-EPA: who's watching the Environment", Technology Review, vol. 85, no 1, pp. 85 à 87.

McDERMOTT, J.C., 1975: "Improving N.E.P.A.: New Regulations of the Council on Environmental Quality", Boston College Environmental Affairs Law Review, vol. 8, no 1, pp. 89 à 118.

McSPALDEN, Wenner, L., 1983: "The Misuse and Abuse of N.E.P.A.". Environmental Review, vol. 7, no 3, pp. 229 à 254.

NELSON, R.H., 1982: "Rethinking the Role of Environmental Impact Statements", Technology Review, vol. 85, no 1, p. 8.

SANDLER, R., 1981: "Supreme Court trends in Environmental Law", Environment, vol. 23, no 7, p. 5.

SHANLEY, R.A., 1983: "Presidential Executive Orders on Environments Policy", Presidential Studies Quaterly, vol. 13, no 3, pp. 405 à 416.

SUSSKIND, L., 1982: "Restoring the Credibility and Enhancing the usefulness of the E.I.A. Process", E.I.A. Review, vol. 3, no 1, pp. 6 et 7.

THOMPSON, J.K., 1982: "Recommandations and principles for improving the N.E.P.A. Implementation Plan", The Environmental Professional, vol. 4, no 3, p. 227.

TRAIN, R.E., 1982: "The destruction of E.P.A.", Environmental Policy and Law, vol. 8, no 1, p. 128.

YOST, N.C., 1981: "Memorandum for General Counsels, N.E.P.A. Liaisons and Participants in Scoping, Council on Environmental Quality, Washington, 19 p.

YOST, N.C., 1982: "Streamlining N.E.P.A. - An Environmental Success Story", Boston College Environmental Affairs Law Review, vol. 9, no 3, pp. 507 à 512.

TABLE DES MATIERES

Page

III: LE SYSTEME DES GRANDES ENQUETES PUBLIQUES EN GRANDE-BRETAGNE

- MISE EN CONTEXTE I

1 - LE SYSTEME D'ENQUETES PUBLIQUES EN MATIERE D'AMENAGEMENT

1.1. Nature du système III. 1
1.2. Objectifs explicites et implicites III. 2
1.3. Règles d'assujettissement III. 3
1.4. Type d'évaluation III. 6
1.4.1. Les politiques gouvernementales III.11
1.4.2. Projets et politiques III.13
1.4.3. L'évaluation environnementale et la directive de la CEE III.15
1.5. Le mandat des enquêtes publiques III.17
1.6. Audiences publiques III.20
1.7. Assistance technique et financière III.24
1.8. Prise de décision III.25

2 - LES RESPONSABILITES A L'EGARD DES ENQUETES PUBLIQUES

2.1. Le "Department of Environment" III.27
2.2. Les inspecteurs III.30
2.3. Les avocats, les témoins-experts et le public III.31
2.4. Le Parlement III.32
2.5. Les autorités locales III.33
2.6. Les organismes responsables de l'autorisation du projet III.35

3 - BILAN DE LA PROCEDURE

3.1. Evolution du système britannique III.36
3.2. Solutions possibles III.37

Figure 1: Procédures habituelles d'enquête publique fondée sur une demande d'autorisation d'aménagement III.41

Figure 2: Principales étapes du processus de contrôle du développement III.42

Page

Tableau 1: Nombre de cas ayant fait l'objet de la procédure de "saisie"de la demande d'autorisation par le DoE entre 1968 et 1982 (Angleterre seulement) III.43

Tableau 2: Principales questions soulevées dans le cadre de l'enquête Windscale III.44

BIBLIOGRAPHIE III.46

III.1

LE SYSTEME D'ENQUETES PUBLIQUES EN MATIERE D'AMENAGEMENT EN GRANDE-BRETAGNE

MISE EN CONTEXTE

La Grande-Bretagne, au moment d'écrire ces lignes, ne disposait pas d'une procédure formelle dédiée exclusivement à l'évaluation environnementale. Cependant, la Communauté Economique Européenne (CEE) a adopté une directive en mars 1985 forçant les Etats membres, dont la Grande-Bretagne bien sûr, à se doter d'une procédure en ce sens; un délai de trois ans est imparti aux Etats membres pour s'exécuter. Plus d'une vingtaine de versions de la directive depuis 1975 (Kennedy, W.V., 1982) auront été rendues nécessaires afin d'obtenir l'accord des Etats membres et la Grande-Bretagne fut le pays, dès le départ, le plus opposé aux dispositions incluses dans la directive. Bien que le "Select Committee on the European Communities" de la Chambre des Lords se soit montré généralement favorable en mai 1981 à la directive (House of Lords, 1981), le gouvernement a fait valoir qu'il avait de nombreuses réticences à son égard en regard de ses implications sur l'appareil de planification britannique.

S'inscrivant en continuité avec les programmes d'action en matière d'environnement de 1973 et 1977, la directive de la CEE prévoit notamment:

1) des listes de projets majeurs devant obligatoirement être soumis à une évaluation environnementale, en soi ou selon des seuils définis par l'autorité compétente de chaque Etat membre;

2) la préparation d'informations sur le projet, ses impacts environnementaux appréhendés et les mesures d'atténuation projetées, accompagnant la demande d'autorisation;

3) des avis des autorités administratives concernées et autres autorités et organismes officiels à être transmis à l'autorité compétente au sujet du projet;

4) consultation du public sur l'incidence probable du projet;

5) décision de l'autorité compétente et accès au public de l'évaluation conduite par l'autorité compétente.

L'énoncé des dispositions de cette directive demeure forcément général de sorte à s'adapter aux divers contextes institutionnels et juridiques propres à chaque Etat membre. Le présent texte fait état de certaines implications possibles de cette directive dans le cadre du contexte britannique, de même que certains enjeux importants à la lumière des réactions émises par le gouvernement lors de la phase de discussion du contenu de la directive, mais il serait présomptueux à ce stade-ci d'aller plus loin.

Par ailleurs, la Grande-Bretagne dispose actuellement d'un système d'évaluation des projets qui remplit dans certains cas des fonctions similaires à l'évaluation environnementale dans le cadre d'une procédure classique. Il s'agit du système d'enquêtes publiques en matière d'aménagement du territoire dont la forme actuelle est largement tributaire du Rapport Franks publié en 1957, et se situe dans le prolongement du cadre de planification britannique à paliers multiples dont voici quelques traits caractéristiques:

- Le "plan de structure" (Structure Plan) est un document relevant de la responsabilité des Conseils de comté (County Councils) dont le contenu s'assimile au cadre stratégique à l'intérieur duquel le développement doit s'inscrire. L'objectif explicite de ce plan est de relier les politiques régionales et nationales aux considérations locales de sorte à présenter une vision intégrée du développement. Le plan de structure permet en outre de spécifier les espaces où des modifications sont susceptibles de survenir et également les ressources requises pour assurer l'application du plan en général. Notons que le plan de structure nécessite l'approbation préalable à

son application du Secrétaire d'Etat à l'Environnement. Le "Department of Environment"(DoE) a connu une restructuration interne en 1970 afin d'assurer la supervision de la planification et des gouvernements locaux, ainsi que d'autres domaines spécifiques à l'aménagement du territoire, et le DoE assume encore ces diverses responsabilités aujourd'hui.

- Les "plans locaux" (Local Plans) sont des instruments qui détaillent en pratique le contenu du plan de structure de façon à permettre aux Conseils de district (District Councils) d'exercer un contrôle sur le développement sur une base quotidienne. Le contenu de ces plans locaux n'est pas prescrit de façon rigide et demeure à la discrétion des autorités compétentes; toutefois, même s'il n'a pas à être approuvé par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, le plan local doit être jugé conforme au plan de structure auquel il réfère.

Ce système de "development plans" interreliés est prévu au Town and Country Planning (TCP) Act de 1971 alors que le Local Government Act de 1972 a précisé les responsabilités respectives des autorités locales en matière d'élaboration des plans. Mais plus important encore est le fait que, si les plans locaux paraissent assumer leur rôle d'instrument technique, l'efficacité des plans de structure a été remise sérieusement en question en tant que levier politique. Des délais très importants d'élaboration (sept à dix ans en ce qui a trait aux premiers plans), le manque d'uniformité d'un plan à l'autre, l'imprécision des politiques prévues aux plans et surtout leur pertinence en regard de la prise de décision, incluant les rapports qu'ils entretiennent avec les plans locaux, sont autant d'aspects problématiques dont les plans de structure ont été taxés.

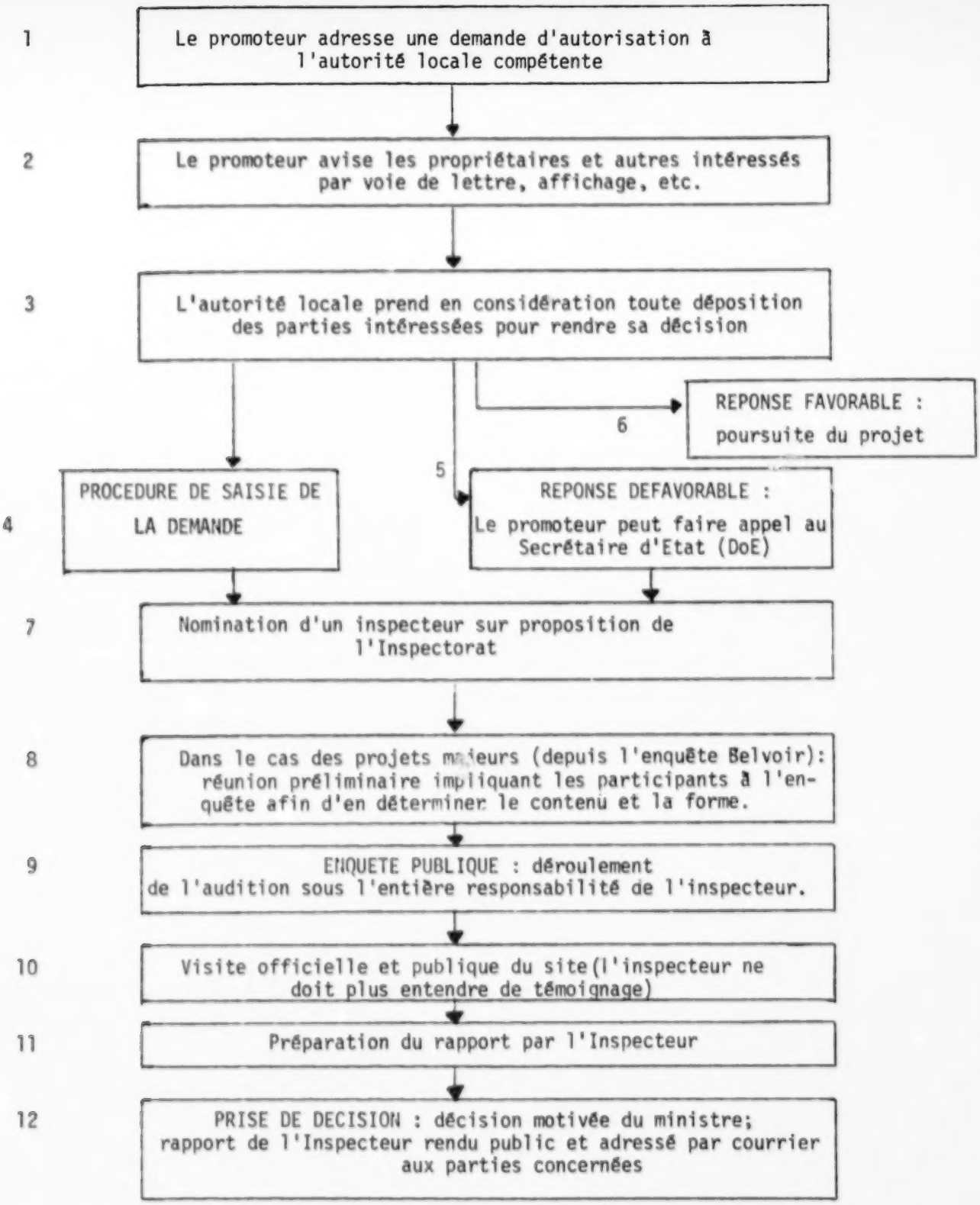
En fait, les objectifs de tels plans doivent être compris dans le contexte de la planification régionale et nationale. Des tentatives répétées d'établir une planification cohérente et crédible à l'échelle régionale se sont succédées depuis 1963 avec plus ou moins de succès. Trop souvent dénuées d'une capacité d'intervention significative, les instances régionales n'ont pu se justifier au point où les stratégies régionales élaborées durant les années 1970 n'auraient eu qu'une influence très faible sur les décisions

importantes relatives par exemple au développement de la filière nucléaire et à la localisation des aéroports majeurs. Quant à la planification nationale, les derniers efforts pour élaborer un plan national remontent à 1965. Le manque d'engagement du gouvernement central serait d'ailleurs une des raisons majeures expliquant l'échec relatif des stratégies régionales et des difficultés que rencontre l'application des plans de structure.

Mais cette image du cadre de planification britannique serait incomplète sans des explications à l'égard de son versant opérationnel, soit le contrôle du développement. Ce contrôle s'exerce par le biais des demandes d'autorisation d'aménagement acheminées aux autorités locales. Ces dernières évaluent chaque projet au mérite et en cas de refus de délivrer l'autorisation il est possible d'en appeler de la décision au DoE, ce dernier se réservant même le droit dans des circonstances exceptionnelles de se saisir du dossier (procédure de "call-in") et de traiter directement la demande d'autorisation. Les appels logés au DoE et la procédure de "saisie" d'une demande d'autorisation enclenchent dans certains cas un processus d'enquêtes publiques (Local planning inquiries, LPI) afin de procéder à un examen détaillé des projets concernés. Là où ce mécanisme s'apparente le plus à une procédure classique d'évaluation environnementale, c'est lorsque des projets d'envergure font l'objet de telles enquêtes publiques.

La figure 1 montre le déroulement habituel d'une enquête publique impliquant un projet majeur. Dans le cadre du présent texte, nous ne détaillerons pas inutilement cette procédure mais les faits marquants qui la jalonnent, c'est-à-dire, les faits pertinents en rapport avec la prise en compte des considérations environnementales seront davantage approfondis. Pour ce faire, cinq enquêtes particulières seront mises à contribution: l'enquête Roskill sur le troisième aéroport de Londres (1968-1971), l'enquête Windscale (1977), l'enquête sur l'extraction minière dans la vallée de Belvoir (1979-1980), l'enquête Stansted (1981-1983) et enfin l'enquête Sizewell B (1983-1985) dont le rapport de l'inspecteur reste à venir. Il faut,selon nous, situer ces enquêtes à la fois dans le cadre de planification britannique en général et dans ses difficultés à se doter d'une assise nationale et régionale en particulier.

FIGURE I: PROCEDURES HABITUELLES D'ENQUETE PUBLIQUE FONDEE SUR UNE DEMANDE D'AUTORISATION D'AMENAGEMENT



Source: A partir de Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie (France), 1981, p.16

1 - LE SYSTEME D'ENQUETES PUBLIQUES EN MATIERE D'AMENAGEMENT

1.1. Nature du système:

Le système d'enquêtes publiques lié à l'évaluation de projets spécifiques, système qui s'appuie sur le Town and Country Planning Act de 1971 principalement, est qualifié par Barker et Couper (1984,1985) de "quasi-judiciaire". Il n'y a pas de tribunaux administratifs en Grande-Bretagne, ce qui explique la nécessité de procéder à de telles enquêtes préalablement à la décision administrative. Toutefois, suite à cette décision, le requérant peut en appeler à la "High Court" et à la "Court of Appeal" s'il estime que la décision n'est pas fondée (qu'elle n'est pas raisonnable au sens juridique) ou qu'il y a eu vice de forme (que la procédure employée n'est pas conforme à la notion de "justice naturelle").

En ce sens, le DoE tend à donner au système un caractère formel afin d'éviter de subir des contre-coups judiciaires suite à ses décisions et à celles des inspecteurs. Il s'agit dans les faits davantage d'une menace potentielle qu'effective: seulement cinquante-sept cas de recours au Tribunaux ont été dénombrés entre 1974 et 1978 (Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, 1981). Toutefois, ce nombre serait en nette progression compte tenu que depuis 1980, la prise de décision pour les cas mineurs est déléguée de plus en plus souvent à l'inspecteur lui-même. De plus, en raison des intérêts économiques considérables à l'origine des demandes d'approbation,

> "(...) The motivation and means to challenge government decisions by application to the courts are stronger in this part of public administration than in any other."
>
> (Baker, A. et M. Couper, 1984, p.452)

A l'heure actuelle, il est très difficile de mesurer la compatibilité de ce système quasi-judiciaire avec les exigences essentiellement

réglementaires imposées par la directive de la CEE. Toutefois, selon Wood (1985), ces exigences devront d'une façon ou d'une autre être intégrées aux caractéristiques du système de planification britannique.

1.2. Objectifs explicites et implicites:

A l'origine, le système d'appel et d'enquête publique se voulait un mécanisme permettant de préserver les intérêts des développeurs privés contre l'éventualité que des autorités locales usent de la marge discrétionnaire dont elles bénéficient à des fins autres que l'évaluation au mérite des demandes d'autorisations. Par le mécanisme d'appel et de "saisie" d'une demande par le DoE, ce dernier se dotait d'un puissant instrument pour superviser l'aménagement du territoire directement (saisie) et indirectement (appel). Barker et Couper (1984, 1985) vont encore plus loin en ce sens en soutenant que ce mécanisme a non seulement un impact évident en matière de contrôle du développement mais aussi au niveau de l'élaboration des plans de développement par les autorités locales: les décisions exercées par le DoE d'un côté influent sur les contenus de plans de l'autre.

Le système a connu depuis ses débuts des développements considérables. Dans le cas des enquêtes publiques portant sur des projets majeurs, l'objectif central est d'informer le Secrétaire d'Etat concerné par le biais d'une activité quelconque soumise à enquête, sur des questions beaucoup plus larges relevant de ses prérogatives (Clifford, 1978). La tenue de l'enquête sur le second réacteur nucléaire à Sizewell est à cet égard un exemple éloquent: aux dires du Central Electricity Generating Board (CEGB), organisme gouvernemental responsable du projet, l'enquête n'était pas requise sur une base légale puisque les autorisations relatives à l'exploitation du site (1) avaient été émises depuis déjà plusieurs années et donc qu'elle se voulait discrétionnaire et exploratoire (Barker et Couper, 1984).

---

(1) Toute implantation d'installations générant de l'électricité nécessite le consentement du "Department of Energy" et des autorités locales concernées en vertu de l'Electric Lighting Act de 1909 et du TCP Act de 1971. Le Ministère doit entreprendre une enquête publique si l'une des autorités locales s'objecte au projet, ce qui n'était pas le cas pour Sizewell B.

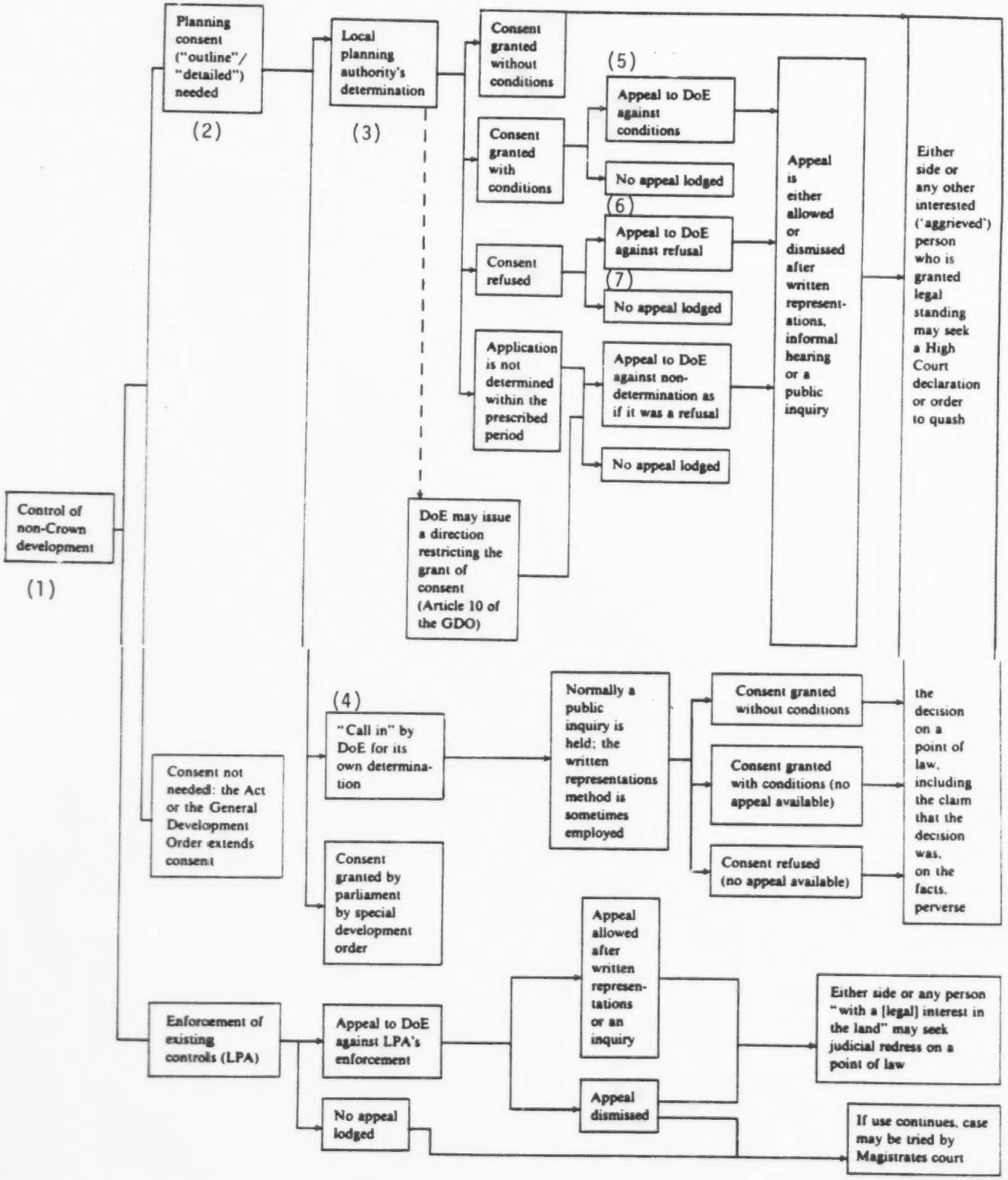
Par ailleurs, la plupart des analystes consultés s'accordent pour dire que le fondement des enquêtes publiques, particulièrement en ce qui a trait aux projets majeurs, est davantage de faire la preuve auprès des participants que la prise en compte de leurs opinions a été conduite équitablement que d'évaluer à proprement parler un projet spécifique. C'est d'ailleurs pourquoi la publication du rapport du juge Parker qui présidait l'enquête Windscale avait soulevée un tollé de protestations: la recommandation à l'égard du projet n'était pas en cause mais bien la façon dont le juge avait traité les différents témoignages entendus à l'enquête (Hall, D., 1978).

Le système de planification britannique en général n'a donc pas pour fonction expresse de permettre une évaluation environnementale des projets qui requièrent une autorisation d'aménagement. C'est en réponse à cette carence, et à celle d'autres Etats membres,que la CEE a jugé bon d'émettre la directive concernant l'évaluation environnementale de projet en arguant que "(...) des disparités notables entre les dispositions en vigueur dans les différents Etats membres (...) peuvent créer des conditions de concurrence inégales et avoir, de ce fait, une influence directe sur le fonctionnement du marché commun;" (CEE, 1980, p. 14). Il y a donc un désir d'harmonisation des exigences en matière d'environnement à la base de cette directive et, bien que des lignes directrices communes ne garantissent pas un nivellement du contrôle environnemental d'un pays à l'autre, Williams (1985) considère que l'initiative de la CEE devrait au moins en atténuer le dénivellé.

1.3. Règles d'assujettissement:

Le mécanisme d'appel et de "saisie"d'une demande d'autorisation par le DoE peut s'appliquer en théorie pour tout projet requérant une autorisation d'aménagement délivrée par une autorité locale. La figure 2 illustre la grande complexité du processus de contrôle du développement et on y remarque d'abord qu'il ne semble s'appliquer qu'aux projets initiés par le secteur privé (case 1). En pratique toutefois, bien que les projets des

FIGURE 2: PRINCIPALES ETAPES DU PROCESSUS DE CONTROLE DU DEVELOPPEMENT EN ANGLETERRE



SOURCE: BARKER, A. et COUPER, M., 1984, p.375

différents ministères ne sont pas assujettis aux diverses lois relatives à l'aménagement du territoire et ne requièrent donc pas une autorisation délivrée par une autorité locale, les activités gouvernementales font l'objet le plus souvent d'une entente entre le ministère et l'autorité locale concernée. De plus, et ceci est important pour les enquêtes portant sur des projets majeurs, les entreprises nationalisées et les organismes mandataires se trouvent dans une situation similaire à celle d'un promoteur privé: la réalisation des projets qui relèvent de leurs initiatives est conditionnelle à l'obtention d'un permis délivré par l'autorité locale (case 2) en plus d'autres autorisations gouvernementales (1). Il faut souligner en revanche que la plupart des projets de ces organismes sont importants (développement minier, aéroport, centrale nucléaire, etc.) et en conséquence qu'ils font l'objet habituellement de la procédure de "saisie" de la demande par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement avant même que l'autorité locale n'ait pu se prononcer sur le mérite du projet (case 4) (2).

Ceci peut donner à penser que des critères précis commandent la "saisie"d'une demande d'autorisation alors que tel n'est pas le cas. Peter Shore, alors Secrétaire d'Etat à l'Environnement, confirmait dans un discours déterminant prononcé en septembre 1978 que le gouvernement n'était pas opposé à une évaluation détaillée des projets majeurs dans le cadre d'enquêtes publiques mais uniquement sur une base discrétionnaire (Clark et al., 1981). Son successeur à la tête du ministère, quant à lui, a préconisé une approche semblable tout en poursuivant une politique déjà amorcée de réduction du nombre de cas "saisis" par le DoE. Le Tableau 1 démontre en effet clairement que ces cas ne représentait plus qu'une centaine de dossiers parmi les quelques 12,000 soumis en 1982 sous forme d'appels prévus aux cases 5, 6 et

---

(1) A titre d'exemple, le National Coal Board, pour l'enquête concernant la vallée de Belvoir, et la British Nuclear Fuels Limited, pour l'enquête Windscale ont d'abord acheminé des demandes d'autorisation aux autorités locales impliquées, enclenchant ainsi le processus d'enquête publique.

(2) L'opinion de l'autorité locale lors de l'enquête peut en revanche être importante (voir 2.5.).

TABLEAU I: Nombre de cas ayant fait l'objet de la procédure de "saisie"de la demande d'autorisation par le DoE entre 1968 et 1982 (Angleterre seulement)(1)

ANNEES	NOMBRE DE CAS
1982	90
1981	73
1980	109
1979	70
1978	74
1977	72
1976	81
1975	85
1974	121
1973	203
1972	(non-disponible)
1971	176
1970	207
1969	242
1968	217

Source: Barker, A. et M. Couper, 1984, p. 425

(1) Ces statistiques ont été remises par le DoE aux auteurs qui signalent qu'ils n'ont pu en vérifier ni la validité, ni même la base statistique.

7 (1), soit moins de 1%. Ceci ne signifie pas pour autant que le DoE soit désormais moins interventionniste puisque le taux de succès en appel (i.e. la proportion des décisions du DoE renversant celles des autorités locales) est passé de 24.3% en 1972 à 31% (2) en 1982, soit une hausse de 27% (Barker, A. et M. Couper, 1984). En particulier pour les projets majeurs dont les demandes d'autorisation, rappelons-le, sont normalement "saisies" par le gouvernement, ce taux est sûrement plus élevé car, compte-tenu des coûts impliqués, ils ne sauraient être proposés "(...) without the appelants' professional advisers considering that there is sufficient chance of success to make the investment worthwhile." (Barker, A. et M. Couper, 1984, p.449).

Un trait remarquable de ce système est qu'un tiers n'a pas de recours pour renverser la délivrance d'un permis par l'autorité locale pour un projet quelconque, sinon qu'en exerçant des pressions sur le DoE (soulever une controverse) ou en entamant des poursuites judiciaires. Suite à la demande d'une autorisation déposée par la British Nuclear Fuel Limited (BNFL) pour construire une nouvelle centrale et procéder à l'expansion des installations existantes à Windscale, un délai de neuf mois précéda la décision ministérielle de se saisir du dossier et de tenir une enquête publique sur ce projet controversé. Avant cette décision, des tractations internes au gouvernement eurent lieu sur le contenu desquelles les intervenants externes n'avaient pas ou peu d'emprise. Ainsi, en théorie du moins, le projet aurait pu éviter le cheminement qui s'est avéré dans les faits houleux de l'enquête publique. En pratique, l'enquête constituant un processus de légitimation d'abord, le promoteur peut juger préférable de le soumettre à un tel examen (Barker, A. et M. Couper, 1984).

---

(1) D'autres types d'appel peuvent être logés au DoE dont le mécanisme permettant au promoteur d'en appeler d'une décision de l'autorité locale à l'égard d'un usage du sol existant (voir "Appeal against LPA's enforcement" à la figure 2): environ 5 000 appels par année. Ce type d'appel est forcément moins intéressant dans une perspective environnementale puisqu'il réfère à des évènements passés, et non aux impacts futurs d'un projet.

(2) Ce taux serait encore plus élevé en 1985: il était de 35% pour le trimestre se terminant le 30 juin (Journal of Planning and Environment Law, octobre 1985, p. 673).

C'est dans ce contexte procédural que l'impact de la directive de la CEE a soulevé une réaction de rejet très vive de la part du gouvernement britannique. Il y est prévu en effet deux annexes énumérant d'une part une série de projets publics et privés obligatoirement soumis aux diverses étapes de l'évaluation environnementale imposées par la directive et d'autre part une seconde liste de projets publics et privés éventuellement soumis à ces mêmes étapes en fonction de critères et de seuils à définir par l'autorité compétente de chaque Etat membre. Ce système d'évaluation statutaire est particulièrement incompatible avec la marge discrétionnaire dont le gouvernement bénéficie et qui constitue la base même de l'évaluation détaillée des projets (Kennedy, W.V.,1982). De plus, l'inclusion des activités agricoles et forestières à l'annexe 2 de cette directive a été un sujet de préoccupations pour le gouvernement et aura en effet des répercussions considérables sur l'appareil de planification subnational. Cette reconnaissance par la directive que ces activités peuvent comporter des effets environnementaux non négligeables, doit être mise en parallèle avec leur exclusion a priori du système de contrôle du développement comme c'est le cas actuellement, pour apprécier l'ampleur du fossé séparant les champs respectifs d'application de la directive et de la tradition britannique de planification. Aux yeux du DoE, cette inclusion était inappropriée compte-tenu de la tradition établie en Grande-Bretagne, de plus en plus remise en question cependant (1), de l'exemption statutaire des activités agricoles et forestières au contrôle en matière d'aménagement exercé par les autorités locales.

1.4. Type d'évaluation:

Dans le cadre du système de planification britannique, chaque demande d'autorisation est évaluée au mérite et aucun plan approuvé ne permet de préjuger des résultats de cette évaluation. Même si ces plans demeurent de puissants outils de travail, l'évaluation d'un projet, contrairement à la

---

(1) L'adoption en 1981 du Wildlife and Countryside Act est une tentative allant dans le sens d'établir un contrôle minimal de ces activités.

pratique américaine et canadienne, demeure en Grande-Bretagne une prérogative des élus locaux qui exercent ce pouvoir de façon discrétionnaire. En ce sens, le cadre de l'évaluation peut dépendre grandement de l'attitude et de la perception des besoins de l'autorité locale et cette dernière peut juger qu'une véritable "étude d'impact" s'avère nécessaire pour procéder à l'évaluation du projet. C'est ce qui s'est passé suite à la découverte d'hydrocarbures en mer du Nord au début des années 1970: le Scottish Development Department s'est vu contraint d'assister les autorités locales susceptibles d'être affectées par des développements liés à l'exploitation du gaz et du pétrole en élaborant une note technique soulignant la nécessité d'une évaluation rigoureuse de ces projets. Cette note distribuée aux autorités locales concernées prévoyait expressément qu'une "étude d'impact" (encore que cette expression n'était pas formellement utilisée) soit produite par le promoteur (Clark et Al., 1981).

C'est toutefois la tenue successive d'enquêtes publiques sur des projets d'envergure qui ont imprimé de façon déterminante le mouvement de besoin d'études plus complètes pour l'évaluation d'activités pouvant générer des impacts importants. L'enquête Roskill portant sur l'identification du meilleur site pour construire un troisième aéroport pour la métropole londonienne se termina en cul-de-sac lorsque, une fois les recommandations publiées, le gouvernement opta pour un site différent de celui préconisé par la majorité des commissaires. Le projet fut subséquemment suspendu pour des raisons économiques.

> "Roskill was one of the most expensive civilian public works expenditures analysis ever done. But only two of the dozens of evaluation variables studied (...) appear to have been of major political importance: costs for surface transport to get from London to the airport, and the number of families displaced."
>
> (Lichfield, 1971, cité dans Cramer, Dietz et Johnson, 1980, p. 80).

L'enquête fut extrêmement coûteuse et d'une durée de 35 mois entre sa mise en place en 1968 et la publication des recommandations. Pourtant, l'évaluation de l'enquête consistait à plaquer une analyse coût-bénéfice sur des sites potentiels et à en faire ressortir l'emplacement optimal compte tenu des coûts socio-économiques associés à l'implantation d'un tel projet. Le seul dossier à haute teneur environnementale relevait de l'impact sonore lié notamment au va-et-vient des appareils (Clark et Al., 1981).

L'enquête dans le cadre du projet d'implantation d'une nouvelle usine de traitement à Windscale a eu une portée encore plus grande que celle de Roskill dans la mesure où son mandat était nettement élargi. La justification du projet était fondée sur l'incapacité des installations existantes à récupérer l'uranium et le plutonium des carburants résiduels des centrales nucléaires britanniques selon les normes du Nuclear Installations Inspectorate (NII) (Pearce et Al., 1979). De plus, la BNFL négociait au même moment un contrat avec le gouvernement japonais visant à traiter à Windscale des carburants de ce pays. Le juge Parker interpréta de la façon suivante le mandat de l'enquête publique:

> "1. Should oxide fuel from United Kingdom reactors be reprocessed in this country at all, whether at Windscale or elsewhere?
>
> 2. If yes, should such reprocessing be carried on at Windscale ?
>
> 3. If yes, should the reprocessing plant be about the estimated size required to handle United Kingdom oxide fuels and be used as to the spare capacity, for reprocessing foreign fuels ?"
>
> (rapporté dans Von Moltke, K, 1978, p. 102)

L'évaluation du projet ne fut toutefois pas à la hauteur de ce niveau élevé de questionnement. D'après le Council for Science and Society (1979), l'inspecteur Parker a confiné l'enquête au procédé de traitement à Windscale et n'a pas considéré les effets de cette opération sur l'avenir de l'industrie nucléaire dans son ensemble. Les installations projetées produisent du plutonium dont l'usage se limite par ailleurs aux armes nucléaires ou en tant que combustible pour un réacteur d'un type nouveau. Le champ de l'enquête n'a pas pris en compte le besoin potentiel créé par les installations prévues à Windscale en ces termes.

De même en ce qui concerne l'évaluation du projet d'exploitation des dépôts charbonniers de la vallée de Belvoir, une étude effectuée par des consultants en 1977 pour le compte du National Coal Board, préalablement à la tenue de l'enquête publique, ne cherchait pas à déterminer l'impact général de cette activité minière projetée mais plutôt à définir les meilleurs sites d'exploitation au plan technique. Pourtant, les trois mines proposées devaient produire entre autres plus de 2,5 millions de tonnes de déchets annuellement lorsque le rythme de croisière de la production serait atteint (Williams et Al.,1978).

L'enquête Stansted, dans le prolongement de l'enquête Roskill, le dossier du troisième aéroport de Londres ayant été réactivé par le gouvernement à partir de 1979, a marqué un pas décisif puisque l'enquête a porté sur diverses variantes imprévues au point de départ. Ainsi, certains opposants à la localisation de cet aéroport dont la capacité maximale se serait élevée à 15 millions de personnes par année en 1990 ont proposé en lieu et place à la fois le site de Maplin préconisé par le gouvernement à la faveur de l'enquête Roskill, l'expansion de l'aéroport d'Heathrow, la construction d'un nouvel aéroport hors de la région londonienne, voire la déviation d'une partie du trafic actuel et de la croissance prévue de ce trafic des aéroports du sud-est de l'Angleterre vers des aéroports régionaux ailleurs au pays (Farrington, J.M., 1984). Cette dernière option opposa

la British Airports Authority (BAA) dont les études internes remettaient en doute l'opportunité d'une telle déviation et un regroupement d'autorités locales et de groupes d'intérêt du nord de l'Angleterre (1) appuyé par une étude de l'Economist Intelligence Unit, consultant pour le compte du regroupement. Ce faisant, le débat prit en partie une tournure nouvelle orientée sur une problématique de développement régional mettant en doute les estimations de la croissance du trafic effectuées par le promoteur, en l'occurence la BAA, ainsi que la justification du projet sous la forme présentée par l'Authority.

Armstrong (1985 b), quant à elle, n'hésite pas à qualifier le type d'évaluation prévalant à l'enquête Sizewell en ces termes: "The Sizewell inquiry was the most comprehensive debate so far on the increasingly controversial subject of nuclear power, and certainly the first time that the nuclear industry had been open to public scrutiny" (p. 686). Ironiquement, le même auteur soulignait d'ailleurs en novembre 1984 (1984 a) que la phase de l'enquête allouée à la discussion des impacts locaux du projet, i.e. ce qui en loi est l'objet même de l'enquête, ne durerait environ que quatre semaines, comparé à un an de débat continu dans le cadre de la phase liée à la justification du projet et à ses aspects économiques. Lors de cette phase, le ministère de l'Energie a même accepté de répondre à l'enquête aux questions portant sur la valeur de la politique nationale de l'énergie et de l'insertion du projet de centrale nucléaire au sein de cette politique. Cependant, un écart important demeurait entre les perceptions de la justification du projet entre le promoteur (le CEGB) et les participants à l'enquête: en tenant compte de la période prolongée pendant laquelle une centrale peut opérer et du nombre de centrales actuelles en opération, le projet à Sizewell ne paraissait pas justifié; la CEGB considérait au contraire que la construction de la centrale était impérieuse, permettant ainsi la fermeture prématurée de vieilles centrales dont le rendement ne cesse de décliner (Armstrong, J., 1983 b).

---

(1) Le NOERC (North of England Regional Consortium) était supporté notamment par le Scottish Tourist Board, ce qui est manifeste du type d'enjeux entourant l'implantation d'un tel aéroport.

Ce bref survol des évaluations impliquées lors de ces enquêtes publiques ne peut en aucun cas épuiser cette question centrale en Grande-Bretagne bien qu'il puisse démontrer partiellement l'évolution accélérée qu'a connu la substance même de ces enquêtes. Il y a lieu de focaliser la description de ces enquêtes en rapport avec:

1 - l'élaboration des politiques gouvernementales,

2 - la formulation des projets dont ils sont issus

et

3 - les propositions concrètes émises par le rapport Catlow et Thirlwall publié en 1976, et les exigences prescrites par la directive de la CEE.

1.4.1. Les politiques gouvernementales:

L'enquête Windscale est à ce chapitre fondamentale. Les dossiers ayant fait l'objet de l'évaluation par les participants à l'enquête sont illustrés au Tableau 2 et l'ampleur des questions touchées, des aspects méthodologiques sous-jacents aux techniques de prévision de la demande du ministère de l'Energie jusqu'à la valeur de technologies alternatives pour suppléer au projet, témoigne du caractère exceptionnel de cette enquête publique. Et il est intéressant de constater que l'évaluation de l'exploitation minière de la vallée de Belvoir a donné lieu à des discussions entourant la politique énergétique nationale fondée sur des documents gouvernementaux publics (1). Ces documents, quoique sectoriels et de nature consultative pour le gouvernement, ont fait l'objet d'un questionnement serré par les participants aux audiences qui, de toute évidence, ne les ont pas considérés comme des acquis. Selon Hall (1982), la politique gouvernementale chapeautant ces projets était élaborée au fur et à mesure de l'enquête dépendant des questions soulevées, sur la base d'incohérences apparentes d'une déclaration

---

(1) Soit Plan for Coal (1974) dans lequel la politique gouvernementale en regard du charbon est explicite; Coal for the Future (1976) préparé par le NCB, les syndicats et le gouvernement; Energy Policy Consultative Document (1978), un livre vert considéré comme étant "The clearest statement of U.K. energy policy" (Pearce, D., in C.P.R.E., 1979).

officielle à l'autre.

L'enquête Sizewell est à cet égard également importante puisque le Select Committee on Energy avait recommandé au gouvernement que, suite à l'évaluation détaillée de ce projet, un programme de construction de sept autres centrales du même type (i.e. "pressurised water reactor" dont Sizewell est le premier exemplaire) soit mis en branle et que leur évaluation respective soit limitée à des discussions concernant la localisation des centrales, sans débat sur les questions de principe. Dans cette perspective, l'enquête Sizewell devenait un forum crucial pour l'avenir de ce programme et la question à savoir si la politique énergétique nationale ne s'appuierait dorénavant que sur la technologie nucléaire fut soulevée dès le début de l'enquête. Bien que le gouvernement ait annoncé que tel n'était pas le cas, les participants à l'enquête n'ont pas été informés du contenu de cette politique, avec le résultat que "it (l'enquête) did not, however, encourage a debate on the policy context of the proposal, which many had hoped for and indeed been led to expect from the government's "terms of reference" for the inquiry" (Armstrong, J., 1985 c, p.XV). Par surcroit, la question de la sécurité du réacteur projeté n'a pu être abordée convenablement en raison des caractéristiques incomplètes de son design livrées à l'enquête (1).

Ces divers exemples puisés à même certaines enquêtes portant sur des projets majeurs suffisent pour mettre en lumière le fait que: "The LPI (Local planning inquiries) becomes a challenge to the fundamental principles of a centralised democracy where issues affecting the nation are concerned" (Pearce, D.W., 1980). Pearce ajoute que cette situation s'explique en grande partie par l'absence de débat relatif à la politique énergétique au Parlement (2).

---

(1) Ce point important sera traité avec plus de détails en 2.6.

(2) Le rôle du Parlement est une préoccupation majeure de nombreux analystes en regard du caractère politique des enquêtes et sera discuté en 3.2.

TABLEAU 2: Principales questions soulevées dans le cadre de l'enquête Windscale

1 - Issues of a methodological nature:

- The Department of Energy's forecasting techniques and criteria, their veracity;
- The degree of secrecy involved in the assessment of hazard potential. The background and accuracy of risk assessments (the history of discharges of radioactive materials, source, etc.)
- The competences of controlling bodies in assessing risks and monitoring them.

2 - The place and economic senses of the nuclear programme in the overall strategy of the CEGB, and whether existing plants could have handled the projected spent fuel, making the thermal oxyde reprocessing plant at Windscale unnecessary.

3 - Institutional aspects:

- The openness of authorising bodies to a revision of standards;
- The credibility of bodies that they would meet their intentions with regard to environmental impact;

4 - The relative merits of reprocessing versus those of alternative technologies:

- The seriousness of risks associated with alternative technologies in comparison to those of nuclear power;
- The need for reprocessing spent fuel as a way of encouraging conservation of energy sources;
- The size of uranium reserves;
- Environmental impacts associated with mining uranium relative to those associated with coal mining;
- Alternative energy sources to a nuclear power programme;
- Reprocessing as a method of controlling radioactive wastes;
- The risk to the workforce and public in case of accident.

...

...

TABLEAU 2: Principales questions soulevées dans le cadre de l'enquête Windscale (suite)

5 - Matters of national and international policy:
- Impact of security requirements on civil liberties;
- The risk of nuclear arms proliferation;
- Adequacy of international safeguards against the diversion of plutonium;
- Strategic and financial implications of "resource diplomacy".

6 - And even questions about the political process itself:
- Public participation in decision making procedures for energy policy or the control of technology;
- The validity of the inquiry procedure itself;
- The need for an environmental impact statement.

Source: Compilation de Gariépy, M.

1.4.2. Projets et politique:

Il s'agit ici d'examiner à travers les enquêtes portant sur des projets majeurs,dans quelle mesure la justification des projets dans le contexte britannique a pu s'adapter durant les audiences publiques compte tenu de ce que nous avons mentionné en 1.4.1. en regard des politiques gouvernementales. Cette question fait référence entre autres aux options possibles des projets soumis aux audiences publiques.

Ainsi, l'enquête Roskill consistait essentiellement à évaluer une série de sites possibles pour le troisième aéroport de Londres. Or, les enquêtes non-statutaires (i.e. commandées directement par le gouvernement, et non le résultat d'un appel ou d'une procédure de "saisie" de la demande d'autorisation) sont considérées généralement comme étant plus flexible (Barker, A. et M. Couper, 1984) mais le mandat des commissaires ne permettait pas, semble-t-il, de déroger à cette analyse de sites. L'enquête Stansted, fondée sur le même objet dix ans plus tard, montre le chemin parcouru: on a évalué concurremment la possibilité d'obvier à l'augmentation estimée du nombre de passagers par année non seulement par l'implantation d'un nouvel aéroport à Stansted ou à Maplin, mais aussi par l'expansion de l'aéroport d'Heathrow et le transfert de certains vols à des aéroports régionaux. Entre 1963 et 1979, le gouvernement a repoussé l'échéance de construire un troisième aéroport à plusieurs reprises, estimant d'abord qu'une telle infrastructure serait nécessaire au début des années 70, puis la commission Roskill fixant cette date au début des années 80 et enfin l'Advisory Committee on Airports Policy l'établissant au début des années 90, forçant ainsi la tenue de l'enquête Stansted. Dans ce contexte compliqué et problématique, comment justifier l'implantation de cet aéroport? La BAA a dû se rabattre, tant dans son rapport annuel de 1980/81 que durant l'enquête, sur l'argument général qu'une limitation de la capacité des aéroports à son niveau actuel pouvait entraîner une augmentation des tarifs aériens et porter atteinte à la croissance économique nationale en affectant l'industrie du transport aérien, le commerce extérieur et le tourisme (Farrington, J.H., 1984). Le gouvernement annonça quelques mois après la fin de l'enquête son intention de procéder à une déréglementation prochaine des opérations aériennes, ce qui bouleversa l'ensemble des données présentées à l'enquête.

Le cas de l'examen détaillé des installations projetées à Windscale représente la première enquête publique où la question de la justification d'un projet d'une telle envergure fut directement abordée. Il est intéressant de noter que cette enquête s'est amorcée quelques mois seulement après la publication du rapport Flowers (1) qui critiquait ouvertement l'opportunité de poursuivre le programme nucléaire national tant que des problèmes majeurs liés à cette technologie ne trouveraient pas de solutions concrètes. Par ailleurs, trois estimations de la demande nationale en énergie furent présentées dans le cadre de l'enquête et seule celle du ministère de l'Energie a reçu l'attention du juge Parker, ce dernier refusant de considérer les estimations émanant d'intervenants non-responsables. Pourtant, l'estimation du ministère fut révisée à la baisse à deux reprises durant l'enquête. Ceci aurait miné la crédibilité de l'enquête et renforcé le sentiment chez les participants que les dés étaient pipés. (Clark et Al., 1981).

Dans le cadre de l'enquête Sizewell, les trois possibilités d'alternatives ont été soulevées, à savoir l'alternative possible au programme nucléaire du gouvernement (sujet que nous avons effleuré en 1.4.1.) mais aussi l'alternative technologique et la question des sites alternatifs pour implanter la centrale (2). Le débat en matière de technologie alternative a été abordé de deux façons: d'une part, par le biais du Scotland Electricity Board dont le témoignage durant l'enquête a mis en lumière l'opposition du choix technologique exercé par cet organisme relevant du gouvernement par rapport au choix d'un nouveau type de réacteur par le CEGB et d'autre part par la tentative par certains groupes d'intérêt de

---

(1) Le "6th Report of the Royal Commission on Environmental Pollution" ne constitue pas un document gouvernemental officiel mais représente selon Von Moltke (1978) le premier document majeur de politique préparé par un organisme consultatif contenant des réserves sérieuses à l'égard du développement futur de l'énergie nucléaire.

(2) Cette constatation est suggérée par les compte-rendus mensuels de l'enquête effectués par J. Armstrong dans les Planner News et la revue The Planner entre 1983 et 1985.

discréditer ce type de réacteur à la base de l'accident survenu à Three Miles Island aux Etats-Unis. Quant au choix du site, la CEGB n'a pas produit d'études comparatives durant l'enquête et a invoqué l'argument qu'un changement de site entrainerait des coûts supplémentaires imputés éventuellement aux consommateurs. Alors que la phase de l'enquête portant sur les impacts locaux du projet s'amorçait et que l'on s'apprêtait à discuter de l'impact principal du projet, soit les problèmes (bruit, poussière et danger) occasionnés par le trafic lourd généré par le projet, la CEGB annonce une offre sans précédent: l'acquisition des 80 résidences bordant la route qui aura à supporter la majeure partie du trafic lourd.

La prise en compte des variantes durant les enquêtes publiques concernant des projets d'envergure nationale tend à démontrer d'abord qu'elle est en quelque sorte forcée par les participants aux audiences mais aussi que les promoteurs se montrent peu préparés à cette éventualité. Cette situation, combinée à d'autres facteurs dont l'accès limité à l'information détenue par le promoteur, a amené certains commentateurs politiques (entre autres Clark et Al., 1981) à favoriser l'introduction en Grande-Bretagne d'une procédure formelle d'évaluation environnementale.

1.4.3. L'évaluation environnementale et la directive de la CEE:

L'idée d'introduire une telle procédure a été alimentée par deux études commandées par le Secrétaire d'Etat de l'Ecosse et du Pays de Galles et le DoE: le rapport Catlow et Thirlwall publié en 1976 et celui du Project Appraisal for Development Control (PADC) Research Team de l'Université d'Aberdeen commandé en 1973. Le premier est certes le plus important car son mandat impliquait expressément d'investiguer la désirabilité de mettre en place un système d'analyse d'impact et de l'intégrer au cadre de planification existant (Catlow, J. et L.G. Thirlwall, 1977). La publication du rapport Catlow et Thirlwall aurait été retardée d'un an, selon O'Riordan (1981), le DoE étant en désaccord avec ses recommandations.

La position des auteurs du rapport est que la preuve n'est pas faite que le système de planification britannique soit incapable de traiter le type de projets soumis à la procédure américaine prévue au NEPA. Le problème du système de planification serait en rapport avec l'évaluation des projets majeurs exclusivement, évaluation qui interviendrait trop tardivement et de façon trop superficielle. Le rapport présente donc un cadre susceptible d'améliorer la performance du système en général, et non d'en bouleverser les fondements. Les projets soumis à ce cadre et nécessitant la production d'une étude d'impact seraient déterminées par le County Council concerné,en conformité avec une liste de projets suggérée par le gouvernement qui, compte tenu de l'importance de leurs impacts, commanderaient le besoin de procéder à une évaluation environnementale. Selon les auteurs du rapport, entre vingt et cinquante projets de ce type seraient assujettis sur une base annuelle.

Les impacts analysés comprendraient simultanément les segments biophysiques et socio-économiques de l'environnement. Le contenu précis de l'étude d'impact serait laissé à la discrétion de l'autorité locale bien que Catlow et Thirlwall proposent certaines composantes-types de l'étude qui s'apparentent à ce qui se fait aux Etats-Unis. L'originalité de cette approche tient surtout à la suggestion présentée dans le rapport à l'effet que le promoteur et l'autorité locale seraient conjointement responsables de l'étude d'impact et que l'analyse intégrée de l'ensemble des impacts d'un projet serait laissée pendante pour évaluation subséquente (1). La décision finale de l'autorité locale pourrait faire l'objet d'une enquête publique.

Le guide du PADC constitue une procédure détaillée pour l'évaluation de développements industriels majeurs. Au cours des années 1970, ce guide a été distribué à de nombreuses autorités locales et, parce que simple d'utilisation (identification des impacts appréhendés sous forme matricielle),

---

(1) La procédure proposée prévoit l'intégration des commentaires émis par le public et des tractations avec le promoteur à la prise de décision.

ces dernières en auraient fait usage dans plusieurs cas autres que les projets spécifiques pour lequel le guide avait été conçu. Le guide prévoit spécifiquement l'évaluation de l'alternative "ne rien faire" mais, quoique les auteurs reconnaissent le bien fondé de procéder à son évaluation environnementale au niveau des politiques et programmes, ceci dépassait leur mandat.

Alors que le DoE n'a pas ou peu réagi à la publication de ces études, on ne peut s'empêcher de penser que l'adoption en 1985 de la directive de la CEE les remettra au goût du jour. Les dispositions de cette directive ne concernent pas l'évaluation des programmes et politiques et demeurent peu explicites au plan des impacts socio-économiques (Williams,R.H., 1984). En revanche, le choix du site pour un projet soumis doit être justifié par rapport, le cas échéant, à d'autres emplacements raisonnablement envisageables et susceptibles de porter un préjudice moindre à l'environnement. Quant à la participation du public à l'évaluation d'un projet, bien que la directive tend à systématiser cette pratique, elle reste floue au niveau des modalités l'entourant. Le rapport Catlow et Thirlwall était selon Clifford (1978) tout aussi louvoyant sur cette question. Enfin, une question reste sans réponse: les exigences de la directive de la CEE ne marquent-elles pas un recul certain en ce qui a trait au débat public portant sur les politiques et programmes à la faveur des enquêtes en Grande-Bretagne ?

1.5. Le mandat des enquêtes publiques et les Plannings Inquiry Commissions:

> "The inspector remains free to consider and report upon any other relevant matters, so the phrase "terms of reference" as usually understood does not arise with public inquiries in planning."
>
> (Barker, A. et M. Couper, 1984, p. 429)

Cette citation résume en quelque sorte la marge de manoeuvre dont jouit l'inspecteur dans la conduite d'une enquête publique. Ceci explique

notamment l'interprétation très large du juge Parker de son mandat dans le cadre de l'enquête Windscale. Cependant, cette discrétion a ses limites et la formule des Planning Inquiry Commissions (PIC) a été mise de l'avant pour répondre à ce problème, entre autres.

L'évaluation des projets résultant d'un appel ou de la "saisie" de la demande par le DoE se tient dans le cadre des Local Planning Inquiries (LPI), ce qui enclenche le processus classique de nomination d'un inspecteur par le Secrétaire d'Etat, suivie de la tenue d'audiences et de l'élaboration du rapport de l'enquête transmis au Secrétaire d'Etat. Les PIC constituent un nouveau format d'enquête, plus élaboré, introduit à l'origine par le TCP Act de 1968 (art. 61-63) et réaffirmé dans les mêmes termes par le TCP Act de 1971 (art. 47-49). A l'instar des LPI, les PIC se situent dans le prolongement d'un appel logé au DoE ou par la "saisie" de la demande d'autorisation par ce dernier. Contrairement aux LPI toutefois, ce nouveau format prévoit la supervision de l'enquête par une commission comprenant un président et de deux à quatre membres pouvant être hautement spécialisés dans le domaine des implications du projet faisant l'objet de l'enquête publique. Plus important encore, deux étapes structurent la tenue d'une PIC, la première se voulant essentiellement exploratoire (la commission peut se doter d'un personnel de recherche) alors que la seconde s'apparente aux caractéristiques habituelles d'une LPI. Deux points fondamentaux en regard des PIC méritent d'être mentionnés:

1 - la première étape comporte des discussions en vue de cerner les questions importantes à traiter durant la deuxième étape, de même que les modalités de traitement de ces questions, et s'assimile en quelque sorte à la définition du mandat de l'enquête sur une base ad hoc;

2 - à ce jour, aucune PIC n' a été constituée...!

Lors de son allocution à l'automne 1978, quelques mois après la fin de l'enquête Windscale, le Secrétaire d'Etat à l'Environnement a indiqué que les enquêtes pour les projets de la vallée de Belvoir et de Sizewell seraient tenues en deux étapes, ce qui annonçait de toute évidence un rapprochement des règles d'une PIC (1). L'enquête publique concernant

---

(1) Hall (1982) interprète cette allocution comme une reconnaissance implicite du caractère inapproprié de l'enquête Windscale.

l'exploitation minière dans la vallée de Belvoir représente donc une première tentative à cet égard, tentative bien timide cependant car la première étape s'est résumée à une réunion rapide afin de produire une liste de points à discuter durant la seconde étape (1). L'exercice s'est donc réduit à ordonner les questions importantes et à éviter ainsi la confusion prévalant lors de la tenue de l'enquête Windscale, plutôt qu'une investigation des liens entre ces questions et de leur caractère problématique.

Sept jours au total, répartis en trois réunions, ont été consacrés à la première étape de l'enquête portant sur la centrale nucléaire à Sizewell, bien que celle-ci ait un statut équivalent à une LPI. Cependant, comme le rapporte Blake (1982), dès la première réunion, le ministère de l'Energie a annoncé qu'il ne désirait pas être questionné sur le mérite de la politique gouvernementale en matière d'énergie. Il y a lieu de signaler ici que les prévisions de la demande énergétique nationale seraient fondées selon Pearce (1980) sur le taux de croissance de l'économie pour les années à venir, et que l'établissement de ce taux n'est pas une responsabilité du ministère de l'Energie, mais bien du Conseil du Trésor.

Dans le cadre de l'enquête Sizewell, environ six semaines avant la clôture de la phase "justification et aspects économiques", la TCP Association a déposé une requête auprès de l'inspecteur enjoignant ce dernier à produire un rapport intérimaire pour le compte du Secrétaire d'Etat sur la base duquel il aurait à se prononcer sur la pertinence de poursuivre l'enquête publique. Cette requête en apparence inoffensive est toutefois importante pour notre propos dans la mesure où son objectif implicite était de forcer la dislocation de l'enquête en deux parties distinctes, à l'image d'une PIC. La réponse de l'inspecteur était d'autant plus attendue, qu'il avait lui-même procédé à un phasage de l'enquête (2). Sa réponse fut finalement très claire: ce phasage se voulait une mesure pratique et ne relevait

---

(1) Cette liste comprenait toutefois, tout comme pour l'enquête Windscale, des questions très larges telles que la justification du projet par rapport au programme d'extraction de charbon, la demande énergétique projetée, etc.

(2) Cette pratique constitue une innovation et les facteurs militant en sa faveur seront expliqués brièvement en 1.5.

pas d'une exigence statutaire; par ailleurs, en vertu de l'Electricity Generating Stations and Overhead Lines Inquiries Procedure Rules de 1981, sous l'égide desquelles se tenait l'enquête Sizewell, l'inspecteur peut permettre des ajournements temporaires mais son mandat exige qu'il couvre l'ensemble des témoignages et de la preuve en général avant de procéder à la rédaction de son rapport. De plus, sans avoir entendu la preuve quant aux deux autres phases de l'enquête, il ne lui paraissait pas opportun à ce stade-ci de l'enquête de porter un jugement sur le projet. Cette argumentation est très proche de celle émise traditionnellement par le gouvernement pour ne pas faire usage des PIC: une enquête en deux étapes distinctes comporte le danger que l'idée que les commissaires se feront du projet à la première étape permette aux intervenants de remettre en question leur impartialité lors de la seconde étape (Pearce et Al., 1980) (1).

1.6. Audiences publiques:

La tenue des audiences se taille une place telle, en termes de temps, de coûts et d'importance stratégique, par rapport à l'enquête publique que ces deux concepts, le second encadrant l'autre en théorie, sont pratiquement des synonymes en Grande-Bretagne. Ceci explique que plusieurs aspects relevant des discussions en audiences ou directement liées à elles ont déjà été analysés dans les sections précédentes (débats et réunions préliminaires).

Les appels ou la "saisie"des demandes d'autorisation particulièrement dans le cas de projets mineurs, n'appellent pas forcément la tenue d'une enquête publique. Environ 75 à 80% des appels sont réglés par simple échange de lettres entre le promoteur, l'autorité locale et le DoE. Les "Informal Hearings" constituent quant à elles une technique expérimentale et n'impliquent qu'une centaine de cas par année (2). La "saisie"d'une

---

(1) Cet argument doit être compris dans le contexte omniprésent de recours judiciaires possibles dont nous avons fait mention en 1.1.

(2) Ce format d'audience est intéressant par rapport à l'évaluation de projets majeurs sur un point: l'inspecteur peut y jouer un rôle nettement plus actif.

demande d'autorisation commande presque toujours la tenue d'une enquête publique, l'utilisation exceptionnelle de ce mécanisme témoignait de la nature régionale, publique, complexe ou controversée du projet.Non seulement cela implique-t-il qu'un projet "spécial" doit être soumis à une enquête publique, mais aussi qu'une préparation beaucoup plus sérieuse "qu'à l'ordinaire" sera nécessaire aux parties concernées, y compris de la part de l'inspecteur et des ministères (Barker, A. et M. Couper, 1984).

Les règles du jeu qui prévalent durant les audiences sont simples mais aussi en perpétuel développement comme les modalités d'une enquête majeure à l'autre en font foi. Les règles de base peuvent se résumer ainsi: le requérant, c'est-à-dire le promoteur, a le droit de présenter sa preuve le premier et dispose du droit de parole final avant de clôturer les audiences; entre ces deux moments, les intervenants alternent généralement dans un ordre qui peut varier d'une enquête à l'autre. Toute partie concernée que l'inspecteur a accepté d'entendre peut contre-interroger directement tout témoin d'une autre partie, et l'inspecteur peut en faire autant. Des attaques afin de discréditer un témoin sont possibles, d'où la nécessité pour les parties de se doter d'experts reconnus dans leur domaine respectif et de retenir les services d'au moinsun avocat pour préparer les témoins, les contre-interrogatoires, etc. Les représentants du gouvernement n'échappent pas aux exigences de ces audiences contradictoires.

> "One result of the adversarial treatment of the inquiry's material as evidence to be offered and then challenged is that it serves to demonstrate to and remind all concerned (...) that land use planning cannot be taken for granted as a given body of accepted knowledge and techniques but is a dynamic process comprising the varying approaches of its practitioners."
>
> (Barker, A. et M. Couper, 1984, p.466)

Une autre conséquence de ce type particulier d'audiences tient à sa tendance à devenir une longue bataille d'experts. De plus, il n'y a pas de règle permettant de limiter la durée des audiences. La durée des interventions et des témoignages est à la discrétion de l'inspecteur qui, en contrepartie, cherchera le moins possible à réduire le nombre de participants qui veulent s'exprimer et le temps qu'ils mettent pour le faire. En effet, les exigences des tribunaux sont à l'effet que l'enquête doit être équitable, et donc que tous et chacun puissent être entendus librement. L'inspecteur ne peut à la limite qu'invoquer la non-pertinence ou le caractère répétitif du témoignage pour en réduire la durée et ce, de façon prudente. L'enquête publique se termine lorsqu'il n'y a plus d'intervenant à entendre.

Dans le cadre des enquêtes majeures, ces règles subsistent bien que les tiers acquièrent un statut nettement plus important. Alors que les enquêtes mineures mettent en présence les parties, c'est-à-dire le promoteur et l'autorité locale, des audiences portant sur un projet tel qu'une centrale nucléaire alignent d'un côté le promoteur et les représentants de l'administration publique et de l'autre les groupes d'intérêt les plus divers: le premier cas résulte en effet d'un appel; le second le plus souvent d'une procédure de "saisie"de la demande avant même que l'autorité locale n'ait pu se prononcer.

L'enquête Windscale s'est déroulée de façon chaotique en raison de l'urgence créée par les négociations amorcées avec le gouvernement japonais: un rythme infernal de cinq jours par semaine, dans des localités parfoit retirées,a été maintenu de bout en bout, soit de juin à novembre 1977 (Council for Science and Society, 1979). Et, malgré le niveau très différent des questions faisant l'objet de l'enquête, aucun ordonnancement n'était prévu, sans compter les nombreux désaccords entre experts qui ont jalonnés le déroulement des audiences.

L'enquête Stansted a été le théâtre d'une modification importante des règles du jeu. Une fois l'évaluation du troisième aéroport projetée à

Stansted par la BAA terminée, l'enquête devait tourner son attention sur le mérite du projet alternatif consistant à accroître la capacité de l'aéroport d'Heathrow. A ce moment l'inspecteur choisit d'identifier douze dossiers spécifiques à traiter et de demander aux participants de présenter leur preuve successivement dans le cadre d'un dossier avant de passer au dossier suivant. Cette nouvelle approche bouleversait la pratique existante de procéder intervenant par intervenant, chacun d'eux faisant état de l'ensemble de sa preuve, et était justifiée par l'inspecteur sur la base d'une comparaison plus aisée des différentes preuves portant sur un dossier donné. Les opposants à cette approche ont invoqué l'impossibilité d'isoler arbitrairement un dossier d'un autre et l'inéquité d'un tel procédé intervenant au beau milieu de l'enquête publique. L'enquête Sizewell est en continuité avec cette nouvelle approche quoique le nombre de dossiers ait été ramené à trois seulement (justification et aspects économiques, sécurité de la technologie impliquée, impacts locaux du projet).

L'accès à l'information détenue par le promoteur d'un projet d'envergure est un problème récurrent, semble-t-il. Armstrong notait à propos de l'enquête Sizewell:

> "Rather than the inquiry assessing a single, completed reactor design, it was instead faced with a continual stream of new or revised material, dependent upon the progress of negociations between the C.E.G.B. and the licensing authority, the Nuclear Installations Inspectorate (NII)."
>
> (Armstrong, J., 1985b, p. 689)

En mars 1983, soit avant le début de cette enquête, Barker (1983a) écrivait que si le NII ne produisait pas son évaluation du réacteur d'un type nouveau durant l'enquête: "(...)The purpose and authority of this inquiry may well be seriously deflated and could even come to be seen (...) to have collapsed altogether." (p.7). Et c'est en vain durant

l'enquête qu'un groupe d'intérêt a tenté de faire ajourner les audiences en attente de l'évaluation de la NII.

1.7. Assistance technique et financière:

Une enquête publique banale étalée sur huit jours (1) peut coûter au promoteur environ $200,000 (£ 100,000) alors que le travail de l'autorité locale représente l'équivalent du salaire versé à un de ses fonctionnaires pendant un an (Barker, A.et M. Couper. 1985). En ce qui a trait aux enquêtes majeures, les chiffres deviennent astronomiques et posent de façon problématique la question de l'équité non pas procédurale (permettre aux parties d'être entendues par un inspecteur) mais effective (disposer des moyens pour être entendu).

Les audiences nécessaires à l'enquête relative à la vallée de Belvoir ont duré quatre-vingt-trois jours; celles pour l'enquête Stansted, deux cent cinquante-huit jours répartis sur une période de deux ans; celles pour l'enquête Sizewell viennent d'établir un nouveau record dans le cadre des LPI, soit trois cent quarante jours. Pour l'enquête Windscale, Pearce (1980) prétend que la BNFL aurait dépensé près de $1,5 million (£ 750,000) alors que ceux qui s'objectaient au projet disposaient de moins de $40,000 (£ 20,000). Barker en 1983 évaluait les dépenses liées à la tenue de l'enquête Stansted à environ $2,4 millions (£ 1,2 million), à la charge du DoE responsable de l'enquête, et à près de $50 millions (£ 25 millions) au total pour toutes les parties. A elle seule, la BAA a soumis six cents documents à l'enquête, représentant plus de trois mille cinq cents pages. Dans le cas de l'enquête Sizewell enfin, certaines sommes ont été annoncées par la CEGB mais elles recouvrent davantage que les seuls frais engagés pour l'enquête; cependant, des groupes d'intérêt auraient dépensé plus de $150,000 pour cette enquête (2).

---

(1) Au delà de ce seuil, Barker et Couper (1985) considèrent que le projet soumis à l'enquête peut être qualifié de "complexe".

(2) The Economist, 2 février 1985. Le CEGB a prévu un budget de $200,000 (£ 100,000) en frais de photocopies pour ces groupes, en plus de mettre à leur disposition des espaces à bureaux.

La question du financement de la participation a été soulevée d'abord à la faveur de l'enquête Windscale. Dans la même veine, deux groupes ont adressé une requête en ce sens à l'inspecteur durant les réunions préalables à l'enquête Sizewell. Par ailleurs, en vertu de l'article 250(5) du Local Government Act de 1972, le ministre peut permettre le financement des parties et déterminer la provenance de ces fonds; aucun critère ne dicte en contrepartie la base sur laquelle ce pouvoir discrétionnaire sera exercé. Le DoE a adopté une politique à cet égard qui consiste à permettre le remboursement des coût additionnels occasionnés par des agissements jugés déraisonnables d'une partie (Purdue, M. et R. Kemp, 1985). C'est dans ce contexte qu'un groupe demanda à l'inspecteur de prévoir des fonds afin de combler les coût de révision de la preuve générés par l'intervention de nouvelles données ou de données modifiées émanant du promoteur durant l'enquête.Cette décision n'était pas de son ressort et la réponse du gouvernement fut négative.Armstrong (1984f) soutient que, à l'instar d'autres inspecteurs affectés à des enquêtes majeures, l'inspecteur responsable de l'enquête Sizewell considérait cette requête comme étant légitime.

Dans cette perspective, on s'explique mal que l'argument central du gouvernement pour rejeter la directive de la CEE relevait des coûts et délais prohibitifs impliqués par son introduction en Grande-Bretagne. Une recherche menée par la CEE démontrerait d'ailleurs que dans les Etats membres dotés d'une procédure d'évaluation environnementale, les coûts associés à une telle procédure oscilleraient entre 0.25 et 0.75% du coût total du projet soumis à l'évaluation ("Planning and the EEC...", 1982, p.4).

1.8 Prise de décision:

Suite aux audiences, l'inspecteur ne doit plus entendre de témoins et sa tâche consiste désormais à faire une évaluation globale du projet soumis. Dans le cadre du système d'appel et de "saisie"de demandes d'autorisation, près de 95% des cas sont tranchés directement par l'inspecteur lui-même. Encore une fois, le mécanisme de "saisie"de par les particularités des projets qui en sont l'objet s'écarte de ce profil coutumier en ce sens

que la prise de décision n'est jamais déléguée à l'inspecteur.Ce dernier doit faire rapport "pour informer le Secrétaire d'Etat" sur le mérite du projet. Il serait assez rare, selon Barker et Couper (1984), que le Secrétaire d'Etat intervienne personnellement dans la décision (1), la plupart des cas étant décidés aux différents paliers administratifs du DoE, mais l'exemple du projet d'exploitation dans la vallée de Belvoir indique qu'il n'hésite pas à le faire pour les dossiers particulièrement chauds (il a entériné, en 1982, le choix des trois sites d'exploitation tout en refusant d'accorder son aval aux sites de dépôt des déblais pour deux mines).

Le Secrétaire d'Etat (2) n'est pas tenu bien sûr d'accepter les recommandations de l'inspecteur, bien qu'il le fasse dans la très grande majorité des cas (Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie (France), 1981); il doit divulguer les raisons d'un refus. S'il est en désaccord sur un fait retenu par l'inspecteur, il doit donner l'opportunité aux parties concernées de commenter la question en litige avant de rendre sa décision. Le rapport de l'inspecteur est rendu public au moment de l'annonce de la décision et son contenu ne peut en aucune façon être altéré. Enfin, le "Secrétaire d'Etat" peut s'appuyer sur une politique ministérielle pour rejeter les recommandations de l'inspecteur en autant qu'il le fasse d'une façon explicite pour tous. Pour faire le lien avec les considérations présentées à la section précédente, le CEGB avait déjà englouti environ $500 millions (£ 250 millions) dans le projet de centrale nucléaire à Sizewell au moment des audiences, ce qui a fait dire à Armstrong (1984e): "It is hard to imagine that this sort of figure would not have some bearing on the final decision" (p.27).

---

(1) Le chef inspecteur écrit dans son Report for 1982 que le Secrétaire d'Etat n'a renversé les recommandations d'un inspecteur suite à une enquête publique résultant d'un appel que dans 3.4% des cas seulement en 1982.

(2) Il faut comprendre par "Secrétaire d'Etat" à la fois la structure décisionnelle interne au DoE et le Secrétaire d'Etat lui-même.

2 - LES RESPONSABILITES A L'EGARD DES ENQUETES PUBLIQUES

2.1 Le "Department of Environment":

Le DoE assume la responsabilité du contrôle de l'aménagement du territoire en général, et du système d'appel et de "saisie" des demandes d'autorisation en particulier. Ce système d'une ampleur plus que considérable constitue pour ce ministère un levier puissant pour intervenir directement et indirectement sur le monde local. D'après Barker et Couper (1984, 1985), le principal cran d'arrêt qui stoppe la tentation d'en faire usage d'une façon plus vigoureuse encore est le maintien d'un style de relation central/local préservant aux yeux du public une grande partie de l'autonomie locale. Le caractère unique du système tient au fait qu'il s'agit de la seule procédure d'appel à grande échelle qui réfère la décision à l'appareil administratif plutôt qu'aux tribunaux. Depuis quelques années déjà, la priorité au sein du DoE est accordée à l'augmentation de l'efficacité et de la rapidité du traitement des appels et des "saisies" de demandes d'autorisation (1), afin de répondre aux pressions des développeurs en ce sens, mais n'implique pas une remise en question du principe du système lui-même.

La position du DoE à l'égard des enquêtes majeures, telle que rapportée par Barker (1983a), vise essentiellement à en assurer la gestion sur une base ad hoc: il serait trop complexe aux yeux du DoE de mettre en place un cadre formel suffisamment flexible pour ces projets particuliers. On retrouve ici à la fois les arguments rejetant l'usage des PIC et les dispositions de la directive de la CEE.

Rappelons qu'environ 5% seulement des cas acheminés par le système au "Secrétaire d'Etat" est effectivement décidé au sein de l'appareil administratif du DoE. Les bureaux régionaux du ministère préparent le plus souvent les dossiers d'enquêtes qui seront transmis aux inspecteurs. Deux

---

(1) Des mesures comme la délégation de la prise de décision plus fréquente aux inspecteurs et la diminution du nombre de demandes d'autorisation "saisies" par le DoE s'inscrivent dans cette politique.

directions générales, d'autre part, sont particulièrement concernées, soit la Planning and Land Use Policy et la Legal Directorate, la première ayant la responsabilité globale sur le système et sur le volet "contrôle du développement" du système de planification en général. Le processus administratif traite les cas d'une manière conventionnelle, ces derniers remontant la hiérarchie en fonction de leurs caractéristiques et de leurs difficultés propres et pouvant parvenir au bureau du Secrétaire d'Etat lorsqu'ils présentent une dimension particulièrement complexe. Trois moments-clés marquent ce processus. à savoir:

1 - le DoE doit-il ou non se saisir de la demande d'autorisation ?
2 - la prise de décision sera-t-elle déléguée ou non à un inspecteur ?

et

3 - quelle est la décision finale à prendre ?

Selon le type d'appel ou de procédure de "saisie" d'une demande, d'autres ministères seront impliqués. Le ministère responsable reste le plus souvent en marge des enquêtes majeures et laisse le soin à un organisme qui relève de sa compétence de piloter le projet à travers la phase d'enquête publique. L'exemple le plus patent de cette pratique est survenu dans le cadre de l'enquête Stansted. Ainsi, le ministère du Commerce n'était pas le promoteur du projet conduit par la BAA durant l'enquête alors que la demande d'autorisation résultait du choix opéré par le Secrétaire d'Etat au Commerce. Ce dernier a "invité" la BAA à soumettre le projet suite à une décision gouvernementale en faveur de l'option "troisième aéroport de Londres à Stansted" à la lumière des résultats de trois rapports techniques produits en 1978-79 (Toms, M., 1984a).

La position du ministère de l'Energie en regard de l'enquête sur l'exploitation minière dans la vallée de Belvoir est qualifiée par Barker et Couper (1984) de "plus discrète". Les hauts fonctionnaires du ministère se sont contentés d'exprimer leur appui à la stratégie globale encadrant le projet tout en évitant de se prononcer quant au choix de la vallée de Belvoir et des aspects particuliers du projet. D'un point de vue formel, seul le DoE

agissait en tant qu'instance décisionnelle sur ce projet parce qu'il s'agissait d'extraction à ciel ouvert. Le ministère de l'Energie aurait cependant exercé en privé des pressions constantes sur le DoE (Barker, A. et M.Couper, 1984), compte tenu des réticences exprimées dès le début par ce dernier à l'égard du projet.

Pour revenir à l'enquête Stansted, le ministère des Transports constituait le promoteur du tronçon routier devant desservir éventuellement le nouvel aéroport,tout en adoptant une position neutre sur le mérite du projet à Stansted dont la décision relevait conjointement du DoE et du ministère du Commerce. Suite au transfert en aout 1983 de ce dernier au ministère des Transports de la juridiction en matière d'aviation civile, le DoE et le ministère des Transports assumaient dorénavant la responsabilité du projet ainsi que du tronçon routier. Le DoE, enfin, assumait également la charge de décider du mérite de l'expansion d'Heathrow, le ministère des Transports étant exclu puisque la demande d'autorisation liée à cette alternative émanait d'un District Council et de la British Airways, en vue de contrer l'option d'implantation du nouvel aéroport à Stansted.

Ce qui compte dans cet écheveau de responsabilités est de reconnaître le rôle central que joue le DoE qui constitue sans nul doute le décideur le plus impliqué,autant en matière de projets publics que privés. Ce statut le liant à l'évaluation de l'ensemble des projets majeurs, en plus du fait qu'il n'est pas un ministère développeur, fait dire à Barker et Couper:

> "This apparently independent position has combined with the ethos arising from the large block of quasi judicial appeal and other planning casework which DoE has for long undertaken and its more generalised style as the non-executive monitor and supervisor of the world of local government to produce a view of its responsabilities as uncommitted and arbitral."
>
> (Barker, A. et M. Couper, 1984, p.373)

2.2 Les inspecteurs:

Le "Planning Inspectorate" est un service sous la responsabilité conjointe du DoE et du ministère des Transports (1) qui comprend environ deux cents inspecteurs à temps plein. Ce service a la charge d'administrer les enquêtes et les audiences publiques, en plus d'assurer le recrutement et la formation des inspecteurs et la logistique des enquêtes elles-mêmes. Les bureaux régionaux du DoE peuvent suggérer la classe d'inspecteurs nécessaires au traitement des projets parmis trois catégories reflétant l'expérience et le degré d'aptitude de chacun. L'Inspectorat a pour tâche de compléter le dossier transmis par le bureau régional concerné et choisit l'inspecteur selon la catégorie nécessaire en rapport avec la nature du projet, la nécessité d'une formation de base particulière, la localité où il réside (un inspecteur ne peut conduire une enquête dans son comté) et les liens éventuels avec le promoteur ou le projet pour éviter les conflits d'intérêt (Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie (France), 1981).

Chaque inspecteur est l'unique responsable de ses recommandations et ses supérieurs hiérarchiques ne peuvent interférer dans son travail à ce chapitre. Dans le cas des projets complexes, l'inspecteur peut être flanqué de un à deux assistants et un coordonateur. A titre d'exemple, l'inspecteur ayant à entendre la preuve concernant l'exploitation minière dans la vallée de Belvoir était assisté d'un spécialiste en matière d'exploitation du charbon et du chef de l'Inspectorat. La pratique des enquêtes majeures portant sur un projet public veut que l'inspecteur soit choisi par le Secrétaire d'Etat parmi les personnalités du Barreau (ce fut le cas par exemple pour les enquêtes Stansted et Sizewell) ou l'administration judiciaire (le juge Parker pour l'enquête Windscale). La justification de cette pratique exceptionnelle s'appuie sur le besoin de chasser l'impression dans le cadre de l'évaluation des projets publics que l'administration assume simultanément les rôles de juge et de partie.

---

(1)Ce ministère est le promoteur de nombreux projets, généralement mineurs, dont l'évaluation implique généralement une enquête publique.

Les inspecteurs entretiennent une certaine indépendance d'esprit par rapport aux décideurs en sachant évidemment que leur rapport ne peut être modifié et que le DoE doit motiver sa décision (Barker, A. et M. Couper, 1985). D'autre part, la marge discrétionnaire dont ils disposent dans la rédaction de leur rapport est à l'image de l'utilisation des arguments entendus à l'enquête Windscale faite par le juge Parker: ce dernier opéra un tri des divers arguments présentés afin d'étoffer ses recommandations. Hall (1978) a décrit le procédé employé par l'inspecteur ainsi: "Total inaccuracy in balancing the argument, the misrepresentation, the biased selection and the total ignoring of some of the evidence." (p. 246). Le rapport fut jugé par plusieurs participants comme étant scandaleux et façonna un peu plus les attentes entourant le contenu des rapports pour les enquêtes subséquentes.

2.3. Les avocats, les témoins-experts et le public:

Deux caractéristiques dominent le système d'appel et de "saisie" des demandes d'autorisation: sa nature quasi-judiciaire et sa pratique "professionnalisée" (Barker, A. et M. Couper, 1985). A ce titre, les avocats et les témoins-experts contribuent puissamment au caractère des enquêtes dont les audiences constituent le point central.

Il y a peu à dire sur le rôle des avocats sinon que, en raison de la complexité croissante des projets soumis aux aleas du système d'enquête et du caractère contradictoire des audiences, leurs services sont de plus en plus requis. Et même si l'atmosphère des audiences devient par le fait même de leur présence de plus en plus intimidante selon les groupes d'intérêt, les tiers, dans leur démarche pour l'obtention d'un financement quelconque invoquent le plus souvent le besoin de faire appel aux services d'avocats afin de pouvoir faire contrepoids à la preuve livrée par le promoteur.

La contribution de plus en plus déterminante des experts origine

finalement du même phénomène. On peut même se demander si, dans un contexte d'audiences perpétuellement sur la corde raide et à la limite de l'éclatement dans le cadre des enquêtes majeures, ils ne constituent pas en dernier ressort le fondement de la légitimité de ces exercices. Cependant, la présence des experts se distingue de celle des avocats en ce qu'elle est une source continuelle et publique de jugements indépendants sur une question spécifique. Bien que les experts soient en théorie ceux qui produisent les faits, l'enquête Windscale et d'autres audiences tendent à démontrer que l'expertise est également un domaine problématique où les consensus sont davantage basés sur la persuasion que sur l'expérience et sur des critères scientifiques.

La vocation première des LPI est d'évaluer le mérite d'un projet à partir de la soumission d'une demande d'autorisation localisée (i.e. à une autorité locale en particulier). Or, les enquêtes sur les projets majeurs montrent clairement que leurs impacts locaux ne font l'objet finalement que d'une part infime de l'évaluation globale. D'une enquête majeure à l'autre, la présence du public diminue sans cesse compte tenu du caractère quasi-judiciaire que tend à leur donner la présence des avocats et de la teneur technique des débats. Clifford soutenait déjà en 1978 que la participation du public en général était réduite à néant, ce que Ayre (1983) et Armstrong (1983a) confirmaient à propos des audiences concernant la centrale nucléaire à Sizewell.

2.4. Le Parlement:

Le Secrétaire d'Etat à l'Environnement a créé un précédent dans le cadre de l'enquête Windscale en forçant la tenue d'un débat parlementaire sur la question. Puisqu'en temps normal la prise de décision revient à lui et à ses fonctionnaires, le Secrétaire d'Etat a dû utiliser un subterfuge juridique pour parvenir à ses fins: il a d'abord publié le rapport de l'enquête avant même de rendre sa décision, de façon à ce que tous et chacun puissent en prendre connaissance; il a ensuite refusé d'autoriser le projet dans le cadre de ses pouvoirs; il a émis en dernier lieu un "Special Development Order"en vertu du TCP Act de 1971 (art. 24) permettant la poursuite

du projet. Cette ordonnance est une mesure d'exception sujette à un véto parlementaire dans le mois suivant sa publication. Le débat parlementaire a eu lieu en mai 1978 et l'ordonnance ne fut pas renversée Ce procédé tortueux a permis d'ajouter au contenu des audiences publiques un débat plus élevé rendant la décision finale politiquement plus transparente. Selon Von Moltke (1978), cette pratique s'inscrit dans une tendance à l'échelle européenne à déplacer le débat entourant les politiques environnementales et technologiques de l'exécutif vers le Parlement. Quoiqu'il en soit à ce niveau, le rapport de l'inspecteur concernant l'enquête Stansted a fait l'objet d'un débat de cinq jours et demi au Parlement et on s'attendait généralement à ce que le Parlement soit mis à contribution à nouveau suite au rapport dans le cadre de l'enquête Sizewell.

2.5 Les autorités locales:

L'enquête Stansted a été le cadre d'une participation sans précédent des autorités locales et cela s'explique en grande partie par la nature du projet comme telle.L'implantation d'un tel aéroport a des retombées considérables dans divers secteurs de l'économie régionale, tout en comportant des impacts négatifs générés localement. Pour les autorités locales, il s'agissait davantage que d'un simple exercice d'évaluation du mérite du projet,quoique certaines d'entre elles se soient cantonnées dans ce rôle durant l'enquête (Toms, M., 1984a). Le NOERC quant à lui s'est dissocié du débat portant sur le site optimal en faisant déborder l'enquête sur la question d'une alternative au projet lui-même; ce faisant, "This case constituted an attempt by the councils (autorités locales) to extend radically the implementation of traditional regional policy" (Toms M., 1984a, p. 184). Au lieu de clore le dossier, le rapport de l'inspecteur dont les recommandations vont dans le sens de prévoir l'implantation du troisième aéroport à Stansted et l'expansion d'Heathrow ravive actuellement la polémique à ce chapitre (1) dont les effets se sont faits sentir jusqu'à la Chambre des Communes. Le contenu du rapport a fait l'objet par ailleurs d'une vive critique par Ash (1985) qui y voit le fruit d'un simple effort stratégique visant à ménager les susceptibilités des autorités locales du sud-est de

---

(1) Voir par exemple le numéro spécial dédié à cette question du Town and Country Planning, vol. 54, no 3, mars 1985.

l'Angleterre au détriment des régions du nord du pays.

La confusion entourant l'éventualité d'implanter en série des centrales nucléaires du type préconisé à Sizewell suite à l'enquête publique a fait en sorte que plusieurs autorités locales ont assisté aux audiences relatives à Sizewell. Ces dernières ont tenté de participer le plus activement possible aux délibérations concernant Sizewell B parceque des sites potentiels pour le développement de futures centrales étaient localisés sur leur territoire respectif. "Most did so reluctantly but, in the absence of any helpful guidance, did not want to risk being told, at a subsequent inquiry, that they had missed their chance to comment" (Armstrong, J., 1985c, p. XV). Quelques mois après la fin de l'enquête Sizewell, une demande d'autorisation pour construire une usine de traitement de carburant des réacteurs nucléaires à Dounreay a été déposée; le mandat de l'enquête prévue donnerait raison selon Blake (1985a) aux autorités locales qui ont fait des représentations dans le cadre de l'enquête Sizewell: les questions à débattre durant cette nouvelle enquête se limiteront à des considérations directement reliées aux installations projetées.

D'autre part, si l'on en croit les premières indications à l'égard de l'intégration des exigences de la CEE au système de planification britannique (Gossop, C., 1985), les autorités locales pourraient jouer un rôle accru en matière d'évaluation des projets. Le contenu de l'étude d'impact en effet, et ceci est en continuité avec les propositions du rapport Catlow et Thirlwall, serait négocié avec l'autorité locale avant la soumission d'une demande d'autorisation. Il y a tout lieu de croire en revanche que le système d'appel et de "saisi" des demandes sera maintenu de sorte que le contrôle du DoE n'en serait pas affecté outre mesure. Ceci enfin pourrait compliquer la tâche des promoteurs qui devront désormais présenterl'ensemble du projet au point de départ et non au fil du déroulement des audiences.

2.6. Les organismes responsables de l'autorisation du projet:

Nous avons décrit sous divers angles la prise de décision finale sur un projet. Le DoE en consultation avec d'autres ministères est généralement au centre de cette phase suivant immédiatement la transmission du rapport de l'inspecteur. Le gouvernement a généralement déjà donné son aval, avec plus ou moins de discrétion d'ailleurs, au projet soumis à l'enquête. Ceci constitue pour les participants aux audiences une source de frustration évidente.

C'est précisément ce qui s'est passé préalablement à la tenue de l'enquête Sizewell puisque le Secrétaire d'Etat à l'Energie avait déclaré ouvertement à la Chambre des Communes en décembre 1979 que le "Pressurised Water Reactor" serait adopté pour l'implantation de nouvelles centrales nucléaires (Armstrong, J., 1985a). Plusieurs mois avant l'enquête cependant, le gouvernement avait annoncé une première en s'engageant à rendre publique l'évaluation du NII, organisme responsable de la délivrance du permis pour le nouveau réacteur, quant à sa sécurité de façon à ce que cette question soit débattue en audiences. Le gouvernement a même été jusqu'à s'appuyer en partie sur cet engagement pour refuser de financer la participation, arguant que l'évaluation de la NII représentait ni plus ni moins une assistance technique aux participants dans leur préparation aux audiences (1). On connait la suite: les détails du réacteur furent livrés à la pièce et l'évaluation de la NII n'a pas été déposée ni avant, ni pendant l'enquête publique. Cette évaluation demeure en somme consécutive et non concurrente à l'enquête. Il serait intéressant toutefois d'examiner à court terme comment les enquêtes majeures pourront faire progresser le problème de l'intégration des autorisations requises par un projet.

---

(1) De même, la nomination d'un avocat affecté à l'enquête elle-même, et donc disponible aux groupes d'intérêt, serait une mesure pour compenser le refus du gouvernement quant au financement de la participation.

3 - BILAN DE LA PROCEDURE

3.1. Evolution du système britannique

Les enquêtes portant sur des projets majeurs ont amené, pour plusieurs analystes, le système jusqu'à ses limites. Elles ont élargi la nature des débats... à leur corps défendant pourrait-on dire. De Roskill à Sizewell, les débats ont pris en compte par bonds successifs l'évaluation de sites alternatifs, de projets alternatifs et questionnent aujourd'hui les bases des choix politiques qui encadrent les projets et leurs effets cumulatifs. Ces sauts qualitatifs s'accompagnaient à chaque fois d'une évolution des pratiques de l'enquête, telle que l'interprétation globale du mandat de l'enquête Windscale, les réunions préliminaires dans le cadre de l'enquête sur la vallée de Belvoir, la présentation dossier par dossier de la preuve à l'enquête Stansted et finalement la tentative avortée d'intégration des autorisations du projet de centrale à Sizewell. Enfin, le rôle de certains intervenants a connu des modifications allant dans le sens d'une intégration verticale, de l'accentuation de la participation des autorités locales aux débats parlementaires tenus à ce jour pour les projets de Windscale et de Stansted.

Il n'est pas superflu ici de revenir sur la question soulevée en 1.4.3. quant à l'impact de la directive de la CEE dans ce contexte évolutif. Transformera-t-elle substantiellement les pratiques en développement dans le cadre des enquêtes majeures ou se limitera-t-elle à améliorer ponctuellement des aspects de la procédure actuelle, par exemple l'accès à l'information préalable à la tenue des audiences ? Cette dernière éventualité peut-elle engendrer petit à petit une réforme plus globale ? La nature quasi-judiciaire du système pourra-t-elle s'accomoder à la longue aux exigences de la directive ?

Dans la perspective où la directive de la CEE n'aurait somme

toute qu'un impact mineur et que la marge discrétionnaire du DoE n'en serait que peu affectée, la direction à venir ne semble pas originer du gouvernement qui ne prend toujours aucune initiative quant à la modification des règles du jeu. L'enquête Windscale, et toute son importance vient peut-être de là, a mis sur le tapis le problème des politiques gouvernementales dont l'élaboration parait hésitante en regard des enquêtes majeures. Sur ce plan, nous serions tenté de dire que la situation semble bloquée entre l'absence de mécanisme dans le cadre des enquêtes permettant d'investiguer plus avant les politiques,et l'absence de mécanisme permettant aux instances gouvernementales de prendre en compte dans le cadre de l'élaboration des politiques les considérations soulevées en enquête.

3.2 Solutions possibles:

> "After the reforms and improvements which it received from 1958 onwards it (the actual system may fairly be called one of the more successful institutions in the sphere of administrative procedure."
>
> (Wade, Administrative Law, 1977, cité dans Council for Science and Society, 1979, p. 9)

Cette opinion est, semble-t-il, partagée par le gouvernement, ce dernier ayant invoqué la grande efficacité du système actuel ainsi que sa capacité de tenir compte des considérations environnementales des projets, pour soutenir que les exigences de la CEE en la matière n'étaient pas nécessaires aux institutions de planification britanniques. Pour Haigh (1983), la clé de l'efficacité du système britannique réside d'une part dans la présence d'un corps d'inspecteurs rompus à la conduite des enquêtes et d'autre part aux contre-interrogatoires auxquels le promoteur peut être soumis publiquement. Cependant, malgré ces quelques appuis,

le système d'appel et de "saisie"des demandes d'autorisation parait particulièrement menacé dans le cadre des enquêtes portant sur des projets majeurs. C'est pourquoi de nombreux analystes du système ont tour à tour émis des éléments susceptibles de réformer tantôt superficiellement tantôt en profondeur le présent système.

Nous avons discuté rapidement au niveau du type d'évaluation (voir en 1.4.3.) des améliorations sensibles que pourrait apporter l'introduction d'une évaluation environnementale formelle,et des dispositions de la directive de la CEE adoptées en 1985. Nous ne reviendrons pas sur ce sujet mais il reste qu'il n'est pas certain que cette innovation puisse apporter quoi que ce soit à la problématique "bloquée" de l'évaluation des politiques et programmes émanant du gouvernement. D'autres solutions plus globales ont été avancées.

L'une d'entre elles consiste à mettre de l'avant un cadre d'enquêtes publiques à deux étapes ayant toutes les apparences d'unePIC. Pearce (1980) et d'autres observateurs sont en faveur de la réhabilitation des PIC permettant lors de la première étape de vider la question sur les aspects nationaux d'un projet alors que la LPI classique formerait la seconde étape de l'enquête. Pearce, Edwards et Rowan-Robinson (1980) repoussent l'argument traditionnellement défendu par le gouvernement pour rejeter l'usage des PIC (i.e. rappelons-le: la partialité possible de la seconde étape compte-tenu des résultats de la première) et y voient trois raisons sous-jacentes qui expliqueraient davantage l'abandon de ce type d'enquêtes dès sa naissance:

1 - les coûts et délais supplémentaires engendrés par les PIC;
2 - la perte potentielle de contrôle politique sur les enquêtes elles-mêmes;
3 - l'appel potentiel à une telle procédure spéciale chaque fois que l'évaluation d'un projet affleure au niveau des politiques et programmes du gouvernement.

Sur ce plan, la définition de critères permettant de distinguer les projets selon qu'ils commandent ou non une telle procédure spéciale est une question

délicate. Dans la mesure où les bénéfices sociaux et économiques d'un projet à l'autre ne peuvent constituer un critère évident, ces auteurs croient que, à l'inverse, la distribution des coûts socio-économiques d'un projet serait une mesure valable pour décider qu'un recours à une procédure spéciale s'avère nécessaire ou non.

Dans ce même ordre d'idée, O'Riordan et Sewell (1981) mettent de l'avant un système à deux étapes dans le cadre duquel un projet serait d'abord évalué à la lumière du contexte des politiques et programmes, avant d'être évalué sur la base de ses impacts locaux. Cette proposition rejoint celle émise par le Council for Science and Society (1979) prévoyant que la première étape devrait être de nature exploratoire, la seconde sous forme d'audiences contradictoires comme c'est le cas actuellement. Afin de lever les réticences du gouvernement, la LPI serait conduite par un inspecteur différent de celui ayant présidé les débats lors de la première étape. Le Political Ecology Research (1978) a adopté une approche très similaire en précisant toutefois qu'un délai d'un an devrait séparer les deux étapes de l'enquête. Notons enfin que le Council for Science and Society (1979) avance un critère proprement politique afin d'isoler les projets requérant une telle procédure, à savoir la nature controversée des questions soulevées par le projet, de même que le lien étroit du promoteur avec le gouvernement. D'autres variantes à l'utilisation des PIC ont été proposées, par exemple la tenue de réunions préliminaires préalables à l'enquête elle-même afin d'en définir la portée (Farrington, J.H., 1984). Quoiqu'il en soit, le succès de cette solution est généralement perçu comme étant conditionnel à un mécanisme de nature politique.

Ce mécanisme institutionnel consiste aux yeux de plusieurs analystes à lier plus ou moins formellement le Parlement au déroulement des enquêtes publiques. Le rôle du Parlement, tel que mis de l'avant par le Political Ecology Research Group (1978), serait direct en ce sens qu'il se substituerait à la prise de décision ministérielle. Le Council for Science and Society (1979) prévoit un débat parlementaire suivi d'un vote sur la base duquel le gouvernement exercerait la prise de décision finale. De

façon plus indirecte cette fois, le renforcement du rôle du Parlement pourrait passerpar celui des Select Committees qui auraient comme tâche d'examiner les questions soulevées par les enquêtes majeures et d'en faire rapport au Parlement (O'Riordan et Sewell, 1981 ont fait une proposition formelle en ce sens pour ce qui concerne les politiques énergétiques).

L'enquête Sizewell B a permis de relancer le débat récemment mais davantage au niveau d'aspects spécifiques des enquêtes publiques; il est apparemment trop tôt pour que des synthèses nouvelles prennent forme quant à l'élaboration de varientes au cadre actuel des enquêtes. On note par exemple que la présence d'avocats indépendants, i.e. au service de l'enquête elle-même, dont les prestations demeurent inégales (Blake, J., 1985b), ne peuvent suppléer en dernière instance au financement des participants (Armstrong, J., 1985a). Mais à un niveau plus élevé, Armstrong durant le déroulement de l'enquête Sizewell B en est venu à la conclusion que l'omniprésence des avocats, ceux des parties et ceux dits "indépendants", et des experts fausse les débats: le processus quasi-judiciaire paraît de moins en moins approprié pour attaquer des questions essentiellement qualitatives situées la plupart du temps entre le "noir" et le "blanc"(1). Le-Las (1982) remet en doute,dans le même esprit,la validité d'utiliser la PIC pour remédier à la situation et n'hésite pas à parler "du mythe de restructurer les enquêtes majeures", à l'intérieur du cadre actuel. Le débat sur la réforme des enquêtes majeures connaîtra donc de nouveaux rebondissements à court terme en Grande-Bretagne.

---

(1) Ce même auteur dans un document très récent (Sizewell Report, A new approach for major public inquiries, TCP Association, Londres, 1985, 149 p.) propose que les participants aux audiences disposent durant le déroulement de l'enquête d'une antichambre afin de leur permettre de faire le point périodiquement dans le cadre de discussions informelles.

BIBLIOGRAPHIE (Documents cités et consultés)

ARMSTRONG, Jennifer, 1985a: "How inquiries could win back our trust," Town and Country Planning, vol. 54, no 9:septembre, pp. 251-252.

ARMSTRONG, Jennifer, 1985b: "The Sizewell Inquiry". Journal of Planning and Environment Law, Octobre, pp. 686-689

ARMSTRONG, Jennifer: "Sizewell Report"
1985c: The Planner, vol. 71, no 4: avril, p.XV
1985d: The Planner, vol. 71, no 1: janvier, p.27
1984a: The Planner, vol. 70, noll: novembre, p.29
1984b: The Planner, vol. 70, no 9: septembre, p.29
1984c: The Planner, vol. 70, no 8: août, p.36
1984d: The Planner, vol. 70, no 7: juillet, p.28
1984e: The Planner, vol. 70, no 6: juin, p.27
1984f: The Planner, vol. 70, no 5: mai, p.30
1984g: The Planner, vol. 70, no 4: avril, p.32
1984h: The Planner, vol. 70, no 3: mars, p.28
1984i: Planner News, janvier, p.8
1983a: Planner News, décembre, p.10
1983b: Planner News, octobre, p.13
1983c: Planner News, août, p.34
1983d: Planner News, juillet, p.16
1983e: Planner News, mai, p.3

ARMSTRONG, Jennifer, 1984j:"Current Topics: Procedures at the Sizewell Inquiry", Journal of Planning and Environment Law, août, pp.549-551.

ARMSTRONG, Jennifer, 1983f: "Current Topics: Procedures at the Sizewell Inquiry", Journal of Planning and Environment Law, août, pp.508-510.

ARMSTRONG, Jennifer, 1982: "Who needs policies anyway?", Town and Country Planning, vol. 51, no 11: décembre, p.311.

ASH, Maurice, 1985: "Maplin still waiting in the wings", Town and Country Planning, vol. 54, no 3: mars, pp.82-83.

AYRE, Don, 1983: "Sizewell "B" public inquiry: first report", Planner News, Mars, p.3.

BARKER, A. et M. COUPER, 1985: "Planning appeals and inquiries: A unique quasi-judicial system", The Planner, vol. 71, no 10: Octobre, pp.18-23.

BARKER, A. et M. COUPER, 1984: "The Art of quasi-judicial administration: The planning appeals and inquiry systems in England", Urban Law and Policy, vol. 6, no 4/5: décembre, pp.363-476.

BARKER, Anthony, 1983a: The "Third London Airport" and Sizewell Pressurised Water Reactor Public inquiries and the role of Parliament, Political Studies Association: Annual Conference, Panel on Government and Environmental Decisions in Britain, Newcastle, 12 au 14 avril, 10 p.

BARKER, Anthony, 1983b: The Legislature's role in official "decision advice procedures": A proposal for land use planning policies in Britain, Joint University Council for Social and Public Administration, Workshop: The Select Committees of the House of Commons, University of Southampton, 20-22 avril, 13 p.

BLAKE, John, 1985a: "Damping down the debate", Town and Country Planning, vol. 54, no 9: septembre, pp.247-249.

BLAKE, John, 1985b: "Happy birthday, Dear Sizewell", Town and Country Planning, vol. 54, no 1: janvier, pp.4-6.

BLAKE, John, 1982: "Sizewell B: A bad start", Town and Country Planning, vol. 51, no 11: décembre, pp.309-311.

CATLOW, J. et L.G. THIRLWALL, 1977: Environmental impact analysis, DoE, Research report no 11, Londres.

CLARK, B.D., BISSET, R. et P. WATHERN, "The British experience", Project Appraisal and Policy Review, T.O'Riordan et W.R.D. Sewell (eds), J.Wiley and Sons, pp.125-154.

CEE, 1980: "Proposition de directive du Conseil concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains ouvrages publics et privés", Journal Officiel des Communautés européennes, Communications et Informations, 23ème année, C-169, 9 juillet, pp.14-22.

CLIFFORD, Sue, 1978: "EIA-Some unanswered questions", Built Environment, vol. 4. no 2: juin, pp.152-160.

COUNCIL FOR SCIENCE AND SOCIETY, 1979: The big public inquiry, a proposed new procedure for the impartial investigation of projects with major national implications, the Outer Circle Policy Unit, Londres, 72 p.

CRAMER,J.C.,DIETZ,T., et JOHNSON, 1980: "Social Impact Assessment of Regional Plans: A review of methods and issues and a recommended process" in Policy Sciences 12, pp. 61 - 82.

FARRINGTON, John H.,1984: "A third London airport: Options and decision-making", Built Environment, vol. 10, no 3, pp.168-180

GOSSOP, Chris, 1985: "Stepping up the pressure for an all european environmental policy", Town and Country Planning, vol. 54, no 5: mai, pp.168-169.

HAIGH, Nigel, 1983: "The EEC directive on environmental assessment of development projects", Journal of Planning and Environment Law, septembre, pp.585-595.

HALL, David, 1982: "The public eye", Town and Country Planning, vol. 51, no 11: décembre, pp.305-306.

HALL, David, 1977: "The Windscale Inquiry: 2. The TCPA Case" Viewpoint in Town and Country Planning, Acc. 1977, vol. 45, no 12, pp 517 - 520.

HOUSE OF LORDS, SELECT COMMITTEE ON THE EUROPEAN COMMUNITIES, (11th report), 1981: Environmental assessment of projects, (Draft directive concerning the assessment of the environmental effects of certain public and private projects), Her Majesty's Stationery Office, London, 166 p.

KENNEDY, Williams V., 1982: "The directive on environmental impact assesment", Environmental Policy and Law, vol. 8, no 3, pp.84-95.

LE-LAS, Wendy, 1982: "The myth of restructuring the big inquiry", The Planner, vol. 68, no 2: mars/avril, pp.36-37-63.

MACRORY, Richard, 1983: The major public inquiry: Problems and practice, PSA Conference: "Government and Environmental Decisions in Britain", Newcastle, 12 au 14 avril, 11 p.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU CADRE DE VIE (FRANCE), 1981: L'enquête et l'audition publiques en Grande-Bretagne, Délégation à la Qualité de la Vie, Atelier central de l'Environnement, GERMES, Paris, 56 p.

O'RIORDAN, T., 1981: "Beware Bending Commitments: The British Approach to EIA", EIA Review, vol. 2, no 1, Plenum Press, N.Y. and London, pp. 89 - 102.

O'RIORDAN, T. et W.R.D. SEWELL, 1981: "From project appraisal to policy review", Project Appraisal and Policy Review, T.O'Riordan et W.R.D. Sewell (eds), J.Wiley and Sons, pp.1-28.

PEARCE, David, 1980: Public inquiries, University of Aberdeen, Department of Political Economy, 12 p.

PEARCE, D.,EDWARDS, L. et J. ROWAN-ROBINSON, 1980: Final report to the Energy Panel SSRC on energy investment and planning procedures, University of Aberdeen, Department of Political Economy, 15 p.

PEARCE, D. EDWARDS, L. et G. BEURET, 1979: Decision-making for energy futures, A case study of the Windscale inquiry, Social Science Research Council, Redwood Burns Ltd., Great-Britain, 296 p.

POLITICAL ECOLOGY RESEARCH GROUP, 1980: Public participation and energy policy decisions, Mimeo , Oxford, 6 p.

PURDUE, M. et R. KEMP, 1985: "A case for funding objectors at public inquiries? A comparison of the position in Canada as opposed to the United Kingdom", Journal of Planning and Environment Law, octobre, pp.675-685.

ROBERTS, P.W., ADKINS, M.G. et T. SHAW, 1980: Environmental impact assessment A practice guide, Coventry Polytechnic, Department of Urban and Regional Planning, Coventry (Manchester), 71 p.

SHARMAN, Frank A.,1985: "Public attendance at planning inquiries", Journal of Planning and Environment Law, mars, pp.152-158.

TOMS, Michael, 1984a: "Airport development and the planning process: The Stansted case", Built Environment, vol. 10, no 3, pp.181-186.

TOMS, Michael, 1984b: "Some reflections on the Stansted inquiry", The Planner, vol. 70, no 5: mai, pp.22-24.

VON MOLTKE, Konrad, 1978: "The Windscale inquiry and policy-making procedures", Environmental Policy and Law, vol. 4, no 2/3: juillet, pp. 101-103.

WILLIAMS, K., HILLS, P. et D. COPE, 1978: "EIA and the Vale of Belvoir coalfiel", Built Environment, vol. 4, no 2: juin, pp.142-151

WILLIAMS, R.H., 1984: "Land use planning, pollution control and environmental assessment in the E.C. Environment Policy", Environmental Management (?), pp.54-59.

WOOD, Christoffer, 1985: "The EIA directive: implications for planning practice and training", The Planner, vol. 71, no 5: mai, p.32.

- 1982,: "Planning and the EEC: Environmental impact assessment - Debate in the European Parliament", Planner News, mai, p. 4.

TABLE DES MATIERES

IV- LE PROCESSUS FEDERAL D'EXAMEN ET D'EVALUATION EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT

	Page
- MISE EN CONTEXTE	IV.1
1 - LA PROCEDURE D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE	
1.1. Nature de la procédure	IV.5
1.2. Objectifs de la procédure	IV.5
1.3. Règles d'assujettissement	IV.6
1.4. Le type d'évaluation	IV.11
1.5. Les lignes directrices de l'évaluation	IV.13
1.6. Les réunions publiques	IV.15
1.7. Prise de décision	IV.20
1.8. Contrôle et suivi environnemental	IV.21
1.9. Les coûts et délais	IV.22
2 - LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL DE LA PROCEDURE	
2.1. Le ministère fédéral de l'Environnement et le BFEEE	IV.26
2.2. Le ministère responsable	IV.28
2.3. Les autres ministères	IV.32
2.4. Les commissions d'évaluation environnementale	IV.33
2.5. Le promoteur du projet	IV.34
2.6. Le public	IV.34
2.7. Articulation aux autres législations	IV.35
2.8. Intégration des autorisations requises	IV.37
3 - BILAN DE LA PROCEDURE	
3.1. Evolution du PFEEE	IV.38
3.2. Critiques adressées à la procédure	IV.39
Figure 1: Les étapes du PFEEE	IV.8
Tableau 1: Types de projets assujettis à l'examen public dans le cadre du PFEEE jusqu'en 1982	IV.10
Tableau 2: Répartition des fonds accordés aux intervenants dans le cadre de l'examen public du projet de la mer de Beaufort	IV.18

Page

Tableau 3: Délais approximatifs en mois entre la formation de la commission d'évaluation environnementale et la remise de son rapport final pour certains projets soumis à l'examen public IV.33

Figure 2: Procédures pour l'application du PFEEE à Parcs Canada IV.31

BIBLIOGRAPHIE IV.41

1 - MISE EN CONTEXTE

Le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PFEEE) a été introduit à l'origine par simple décision du Cabinet le 20 décembre 1973 et a été modifié par celui-ci le 15 janvier 1977. Le pas le plus décisif dans le développement du Processus s'est produit toutefois le 22 juin 1984 par la publication du Décret C.P. 1984-2132 (1) en vertu de la Loi sur l'organisation du gouvernement de 1979 remplaçant et annulant les décisions antérieures du Cabinet en cette matière. Le présent texte fait état des modifications apportées au Processus par ce Décret et de la place qu'occupent ces nouvelles dispositions dans le cadre de l'évolution de l'évaluation environnementale au niveau fédéral. Toutefois, des initiatives récentes et le peu de temps écoulé depuis l'adoption du Décret font en sorte qu'il est très difficile d'en évaluer les retombées tant au plan du processus lui-même qu'au plan des pratiques de planification au sein de l'appareil fédéral. C'est en ce sens que le présent texte sera empreint de prudence et que ses conclusions ne pourront avoir qu'une portée limitée.

L'approche fédérale en matière d'évaluation environnementale s'est caractérisée depuis le début par son aspect "peu spectaculaire", essentiellement administratif et itératif, en comparaison notamment avec le processus américain introduit en 1970 avec le National Environmental Policy Act (NEPA). Au début des années 70, l'ampleur des pressions exercées par le mouvement environnementaliste canadien ne pouvait se comparer à celles auxquelles le gouvernement fédéral américain devait faire face (Sewell, W.R.D., 1981). De plus, dans un contexte de chevauchement de juridictions entre les paliers de gouvernement, la volonté d'établir une loi fédérale en matière d'évaluation en-

---

(1) Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, Enregistrement DORS/84-467, 22 juin 1984.

vironnementale a été largement freinée par l'éventualité des multiples contestations juridiques dont elle aurait fait l'objet (Hetu, J. et J. Piette, 1978). Dans cette perspective, le gouvernement du Canada a pu adopter un comportement d'observateur passif à l'égard de la procédure américaine qui dans ses premières années d'application a connu des attaques nombreuses pour en tester la validité (1). Sur cette base, l'approche fédérale au Canada s'est développée subséquemment de sorte à éviter les problèmes jugés inhérents à la procédure américaine, en particulier la portée imprévue de la disposition "actions which significantly affected the environment" en tant que critère d'assujettissement des activités à la procédure d'évaluation prévue au NEPA.

Depuis la tenue de la première réunion publique à St-Jean au Nouveau-Brunswick concernant la centrale nucléaire de Pointe Lepreau en avril 1976, réunion qui ne dura d'ailleurs qu'une journée, le PFEEE a considérablement évolué. La figure 1 fait état des modalités actuelles du processus et trois principes généraux en définissent le fonctionnement:

1) Le Processus n'est pas fondé sur une loi spécifique, mais sur des "lignes directrices" établies par Décret; cependant,

> "Nous croyons utile de faire observer que, même si les divers points du décret sont appelés "lignes directrices", la décision du Cabinet qui en est à l'origine, établit clairement leur caractère impératif."
>
> (Robinson, R.M. (2), 1985,p.4)

Le Processus s'applique aux projets fédéraux, c'est-à-dire aux projets initiés ou nécessitant une participation du gouvernement du Canada.

---

(1) Ce point est abordé en détail dans le texte sur la procédure américaine. L'idée centrale ici est que le PFEEE a été défini entre autres à partir des années difficiles du NEPA qui ne sont pas nécessairement représentatives, à la lumière du fonctionnement actuel de la procédure américaine.

(2) Président exécutif du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

2) Le Processus fédéral est fondé sur le principe de l'auto-évaluation, particulièrement à l'étape de l'évaluation initiale. Ceci implique que le ministère ou organisme fédéral responsable du projet détermine lui-même au moment de sa planification préliminaire si cette activité génèrera ou non des impacts environnementaux importants. Une fois cette première évaluation complétée, le projet est référé au Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE) aux fins d'un examen public s'il est jugé par le ministère ou organisme responsable que cette activité aura des répercussions environnementales importantes.

3) L'information et la consultation du public doivent être présentes tout au cours du PFEEE. Le ministère responsable doit donc chercher à recueillir les réactions du public à l'égard du projet à l'étape de l'évaluation initiale, ainsi que lors de l'examen public à l'aide d'audiences présidées par une Commission d'évaluation environnementale constituée sur une base ad hoc. Les tentatives répétées de modifier le PFEEE depuis 1977 s'appuient en partie sur la nécessité d'"ouvrir" encore davantage le Processus fédéral et de donner une emprise plus forte du public sur les procédures administratives. Il est remarquable de constater dans cette perspective que les décisions du Cabinet en 1977 et surtout le Décret de 1984 touchent l'ensemble du Processus, et non la seule phase de réunions publiques prévue à l'étape de l'examen public: le Décret de 1984, ainsi que la Loi sur l'accès à l'information (1) adoptée par le Parlement canadien en 1982, paraissent même tous deux affecter davantage l'étape de l'évaluation initiale du PFEEE.

Ces principes, ainsi que les liens qui les unissent, feront l'objet de plus amples discussions dans les sections qui suivent. Pour les besoins de l'analyse de la procédure fédérale, celle-ci a été abordée à l'aide d'une grille contenant des facettes spécifiques relevant des diverses étapes (évaluation initiale, examen public et application) et stades (modalités à l'intérieur de

---

(1) Statuts du Canada, SC 1980-81-82-83, Chapitre III.

chaque étape) de la procédure. La codification de ces étapes et stades à la figure 1 sera largement utilisée dans les sections qui suivent de façon à ce que le lecteur puisse se référer constamment à l'ensemble de la procédure.

1 - LA PROCEDURE D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

1.1. Nature de la procédure:

Le PFEEE a été jusqu'à la publication du Décret de 1984 décrit comme étant une procédure administrative (BFEEE, 1982 et 1983) engageant les différents ministères et organismes fédéraux à prendre en compte les considérations environnementales des projets dont ils sont responsables. Avec les gouvernements du Nouveau-Brunswick et du Manitoba, le gouvernement fédéral a longtemps été l'un des seuls à fonder son processus d'évaluation environnementale sur des directives liées à des politiques gouvernementales, en opposition à un processus encadré par des dispositions législatives.

Depuis le Décret de 1984, selon Bergeron (1984), le PFEEE relèverait maintenant de la sphère légale. Sans vouloir entreprendre de débat sur cette question, il semble plus approprié de parler d'un processus "renforcé", pour reprendre le terme employé dans le communiqué accompagnant l'annonce du Décret, que disposant désormais d'une assise légale.

Plus importante est la question d'éventuels recours judiciaires pouvant affecter le comportement administratif des différents ministères et organismes fédéraux à l'égard du PFEEE. La question ne se posait pas encore récemment mais suite à l'adoption de la Loi sur l'accès à l'information, on peut s'interroger sur la portée d'une telle loi à ce chapitre bien que, compte-tenu des implications de la Loi encore limitées au sein des ministères et organismes fédéraux (entrevue au BFEEE, 1986), la réponse reste encore à venir.

1.2. Objectifs de la procédure:

> "Le PFEEE vise à assurer l'évaluation des conséquences environnementales de toutes les propositions fédérales dès les premières étapes de la planification, avant la prise de toute décision irrévocable."
>
> (BFEEE, 1985 a, p.9)

Comme le note avec justesse Emond (1985), il n'y a pas de définition formelle du concept "d'environnement" dans la littérature fédérale relative au PFEEE, y compris le Décret de 1984. Pour apprécier l'objectif central du Processus, il faut donc se rabattre sur son rôle d'instrument de planification devant intervenir le plus tôt possible dans l'élaboration des projets fédéraux. Le seul cas porté à notre connaissance d'évaluation environnementale fédérale intervenant apparemment très tôt dans la planification d'un projet, c'est-à-dire reposant sur des "énoncés d'intention" plutôt que sur des propositions concrètes, est celui de la mer de Beaufort (Bisset, D.et K.B. Waddell, 1985). Ce cas réfère à un contexte très particulier et constitue une exception; le problème de la mise en branle du PFEEE en fin de parcours seulement a été identifié dès la première évaluation environnementale pour la centrale nucléaire de Pointe Lepreau en 1976 (Wolf, 1982) (1) et persisterait encore aujourd'hui (entrevue au BFEEE, 1986).

1.3. Règles d'assujettissement:

La question des règles d'assujettissements à l'évaluation environnementaleest à la fois complexe et centrale. Elle touche d'abord aux ministères et organismes fédéraux assujettis (voir en 2.2.) mais aussi au type d'activités soumis au PFEEE.

Bien que la documentation officielle fasse mention de "projets, programmes et activités" assujettis au Processus, il faut comprendre en pratique qu'il s'agit bel et bien de projets dans la très grande majorité des cas. La seule exception notable est encore une fois le cas de la mer de Beaufort que le Président exécutif du BFEEE n'a pas hésité à qualifier d"examen régional" et qui cherchait à combler du moins partiellement un "vacuum" en termes de politiques et de programmes propres au Nord canadien.

---

(1) Les décisions quant à la réalisation de la centrale nucléaire ont été prises avant la tenue de la réunion publique (Hill, G. et P.W. Monti, 1985).

> "Dans certains cas, les commissions d'évaluation du BFEEE se sont pratiquement trouvées dans l'impossibilité de tirer des conclusions et de faire des recommandations en l'absence de politiques de base sur l'utilisation des terres et de lignes directrices sur la gestion des autres ressources."
>
> (Robinson, R.M., 1985, p.18)

La lecture du rapport final de la Commission d'évaluation environnementale pour la mer de Beaufort (BFEEE, 1984a)touche en effet des considérations d'envergure régionale mais ses recommandations ne vont pas forcément très loin en matière de politiques et de programmes (établissement d'un plan d'indemnisation global pour le Nord, solution aux revendications des aborigènes, etc.:absence de questionnement de la politique énergétique nationale).

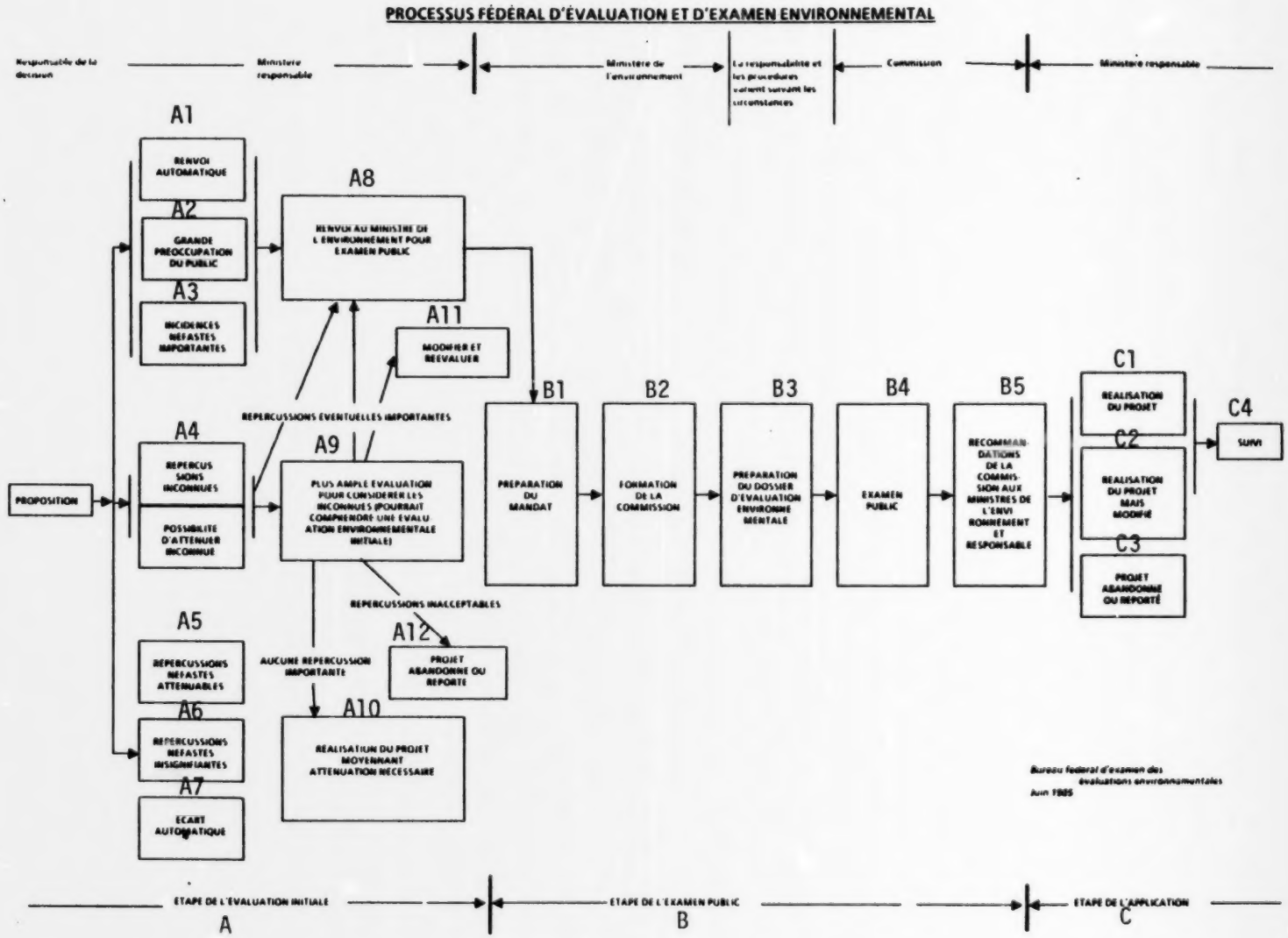
L'article 6 du Décret de 1984 stipule que tous les projets "fédéraux" sont assujettis au PFEEE: on entend par projet fédéraux ceux qui sont soit réalisés directement par un organisme fédéral, soit conditionnels à une participation financière du gouvernement du Canada, soit réalisés sur des terres administrées par ce dernier ou soit susceptibles d'affecter une question de compétence fédérale. Depuis 1984 toutefois, chaque ministère responsable doit dresser une liste de projets automatiquement exclus du PFEEE, de même qu'une liste de projets devant être référés au Ministre de l'Environnement pour examen public (art. 11 du Décret) (1). Cette nouvelle disposition introduite en 1984 se démarque nettement des pratiques antérieures dans la mesure où les ministères et organismes responsables, en collaboration avec le BFEEE, devront définir le contenu de ces listes (2), mais aussi et surtout ils devront rendre public à cette étape les informations relatives aux projets faisant

---

(1) Voir les étapes A7/A10 et A1/A8 de la figure 1.

(2) Un guide afin d'assister les ministères et organismes responsables dans cette tâche est en préparation au BFEEE.

FIGURE 1: Les étapes du PFEEE



Source: BFEEE, 1985a, p.8

l'objet d'une évaluation initiale en conformité avec l'esprit et la lettre de la Loi sur l'accès à l'information (art.15).

A la lumière des seules listes disponibles actuellement (1), i.e. celles de Parcs Canada (Parcs Canada, 1985), il ne faudrait pas croire que le principe de l'auto-évaluation à la base du PFEEE sera sérieusement remis en question. En effet, les projets exemptés par Parcs Canada sont restreints à l'entretien des immeubles, la préparation de politiques, décrets et directives et l'acquisition d'équipements,pour ne nommer que ceux-là. En contrepartie, les projets qui feront l'objet d'un renvoi automatique seront essentiellement ceux qui contreviennent à la politique de Parcs Canada et à la Loi sur les Parcs Nationaux (Parcs Canada, 1985).

En ce qui concerne les projets habituellement soumis à la seconde étape du Processus, soit l'examen public, le Tableau 1 démontre qu'ils sont de nature énergétique dans plus de 60% des cas. De plus, sur l'ensemble des projets soumis à cette seconde étape, 45% environ se situent en milieux arctique ou nordique.

Encore plus importantes sont les statistiques suivantes: des milliers de projets seraient examinés chaque année dans le cadre du PFEEE (2) et seulement une dizaine parviendraient à l'étape de l'examen public, ce qui représente moins de 1% de l'ensemble. En date de janvier 1985 (3), seulement vingt rapports finaux des Commissions d'évaluation ont été publiés alors que onze projets n'ont pas encore complété le Processus ou sont carrément suspendus.

---

(1) Les directives de Défense Canada sont complétées mais au moment d'écrire ces lignes, elles n'étaient pas rendues publiques.

(2) Aucun chiffre n'est disponible à ce chapitre (L'évaluation environnementale au Canada (....) - 1982, -1983 et -1985), ce qui illustre assez bien l'étanchéité à l'information de l'étape de l'évaluation initiale.

(3) Selon BFEEE, 1985 c.

TABLEAU 1 : Types de projets assujettis à l'examen public dans le cadre du PFEEE jusqu'en 1982.

Milieu	PROJETS			
	Energétiques	Liés au Transport	Autres	
Arctique	6	-	-	6
Nordique	5	2	-	7
Rural	2	2	2	6
Urbain	2	4	1	7
Plateau Continental	3	-	-	3
	18	8	3	29

Source : Jackson, L., 1983, p.15

Enfin, le Décret de 1984 confirme le fait que le degré de préoccupation du public à l'égard d'un projet spécifique peut être tel que le ministre responsable le soumettra à un examen public (art.13). Il va sans dire que la pertinence d'un tel mécanisme reste tributaire du niveau d'information dont dispose le public avant qu'une décision finale ne soit arrêtée. A ce titre, les modifications de 1977, confirmées en cela par le Décret de 1984, visaient entre autres à ce que les responsables du projet cherchent à obtenir les commentaires du public dès l'étape de l'évaluation initiale (BFEEE et Environnement Canada, 1978).

1.4. Le type d'évaluation:

Il n'y a pas de contenu obligatoire dans le cadre de l'évaluation initiale, ni même pour l'énoncé des incidences environnementales (EIE) dans le cadre de l'examen public. Environnement Canada et le BFEEE ont produit en 1978 un guide (1) permettant aux ministères et organismes fédéraux de procéder adéquatement à une première évaluation de leurs projets respectifs. À noter que lorsque cette première évaluation débouche sur le constat que le projet générera des impacts incertains ou que la possibilité d'y combiner des mesures d'atténuation est elle aussi incertaine (étape A4), le responsable peut procéder à une évaluation environnementale initiale (EEI) plus formelle (étape A9). Dans tous les cas, l'évaluation initiale appelle l'une des décisions suivantes: le renvoi du projet à l'examen public, sa réalisation immédiate avec mesures d'atténuation, sa modification ou son abandon pur et simple (étapes A8, A10, A11 et A12).

Généralement, l'EIE lors de l'examen public contient la description du projet, son emplacement et sa justification d'une part et d'autre part une description de l'environnement existant et futur, les impacts possibles

---

(1) Guide pour un Examen Environnemental préalable, 1978.

du projet, les mesures d'atténuation et les impacts résiduels (BFEEE, 1979 f) Par ailleurs, le Décret de 1984 aux articles 4 (1) et 25 (1) précise que l'évaluation d'un projet tant à l'étape de l'évaluation initiale qu'à celle de l'examen public doit comprendre non seulement les impacts sur l'environnement (1) mais aussi les répercussions sociales directement liées à ces impacts Les préoccupations du public à l'égard du projet doivent être prises en compte et lors de l'examen public, la même Commission d'évaluation doit examiner les deux types d'impacts, environnementaux et sociaux (art.25 (2)).

Sous réserve de l'approbation du Ministre de l'Environnement et du Ministre responsable, l'évaluation initiale et l'examen public peuvent être tous deux élargis de sorte à considérer en plus des impacts ci-haut mentionnés, les effets socio-économiques du projet, l'évaluation de la technologie liée au projet, ainsi que sa justification (art. 4 (2) et 25 (3)). Ce mécanisme fondamental donnerait l'opportunité aux ministres concernés de "tester" en quelque sorte ces questions auprès du public et ainsi de juger de l'adéquation des politiques et programmes existants par rapport à ces questions (entrevue au BFEEE, 1986).

D'autre part, l'évaluation environnementale stricto sensu ne comprend pas la prise en considération de l'alternative "ne rien faire". Le projet arrive le plus souvent sous une forme achevée lors de l'examen public du PFEE, ce qui semble déterminer en partie l'exclusion de cette alternative. Entre 1973 et 1985 d'ailleurs, seulement quatre projets soumis à l'examen public (2) n'ont pas reçu de recommandation favorable des Commissions d'évaluation. La prise en compte de sites, de technologies,voire de projets alternatifs dans le cadre du PFEEE n'est pourtant pas une pratique encouragée

---

(1) Nous notions en 1.1. que le terme "environnement" n'était pas spécifiquement défini dans la documentation fédérale: mis en opposition aux répercussions sociales, le terme s'assimile de toute évidence à la notion de "milieu biophysique".

(2) Soit le Lancaster Sound Offshore Drilling Project, la raffinerie d'uranium de Corman Park, le Norman Wells Oilfield Development and Pipeline Project et la raffinerie d'uranium à Port Granby. Ce dernier projet a ultérieurement fait l'objet d'un nouvel examen public mais pour trois sites alternatifs.

et dépasse presque toujours le mandat de la Commission, comme en fait foi le cas de la raffinerie d'hexafluorure d'uranium de l'Eldorado Nucléaire Ltée: suite au refus de l'emplacement à Port Granby dans le cadre du PFEEE en 1978, le promoteur a proposé trois sites alternatifs sur lesquels la Commission n'avait pas à se prononcer mais uniquement à en mesurer l'acceptabilité (BFEEE, 1979d).

Une dernière constatation relative au type d'évaluation mérite une attention particulière: le BFEEE se préoccupe de plus en plus des questions entourant la base scientifique de l'évaluation environnementale. Ainsi, au début des années 80, le Bureau fédéral commandait une étude (1) sur la question, notamment afin de déterminer les seuils critiques au plan scientifique à inclure dans la préparation des EIE en vue de réduire les demandes d'informations marginales et peu importantes. Dans le prolongement d'une des recommandations de ce rapport, le Ministre fédéral de l'Environnement a annoncé en janvier 1984 la création du Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (CCREE). La première tâche de cet organisme a été de se pencher, et ceci est significatif, sur la considération des impacts sociaux en soutenant au surplus que depuis plus de dix ans qu'existe le PFEEE, il n'y a toujours pas de consensus sur la valeur du contenu des évaluations des incidences sociales (CCREE, 1985).

1.5. Les lignes directrices de l'évaluation:

Dans le cas du Processus fédéral, les lignes directrices de l'évaluation environnementale relèvent de deux considérations étroitement liées, à savoir le mandat de la Commission d'évaluation environnementale et les lignes directrices qu'elle adresse au promoteur pour la préparation de l'EIE.

---

(1) Beanlands, G.E. et P.N. Duinker, Un cadre écologique pour l'évaluation environnementale au Canada, 1983.

Le Décret de 1984 définit de façon générale le processus menant à la définition du mandat de la Commission (étape B1): le Ministre de l'Environnement, après consultation avec le Ministre responsable du projet, établit ce mandat et le BFEEE a pour rôle d'en rédiger le contenu détaillé avec les fonctionnaires du ministère responsable (art. 26 (1) et (2)). Le mécanisme, décrit dans la section précédente, qui permet aux ministres d'élargir le mandat de l'évaluation aux questions des effets socio-économiques et autres peut intervenir ici.

Le cas de la deuxième centrale nucléaire à Pointe Lepreau démontre que la définition du mandat de la Commission est en réalité plus complexe: elle a impliqué des négociations entre le BFEEE, le Ministre fédéral de l'Energie, Mines et Ressources, et les Ministres de l'Environnement et de l'Energie du Nouveau-Brunswick (Hill, G et P.W. Monti, 1985). Le résultat de ces négociations a pris la forme d'un mandat restreint à l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux qui sont liés directement aux premiers de façon à ne pas empiéter sur d'autres procédures fédérales administrées par des organismes de réglementation (1). Le résultat final fut le boycott de l'examen public par un certain nombre de groupes d'intérêt.

La négociation des lignes directrices de l'EIE est décrite comme suit par Emond (1985): le ministère responsable établit d'abord une version préliminaire en consultation avec le BFEEE. Des réunions publiques sont tenues par la Commission afin de prendre en considération l'opinion du public à l'égard de cette première version, opinion sur la base de laquelle la Commission recommande des modifications. Suit une phase de négociations avec le ministère responsable et l'établissement par le Ministre fédéral de l'Environnement d'une version finale. Cette façon de procéder à l'élaboration des lignes directrices contraste vivement avec les dispositions du Décret de

---

(1) Nommément l'Office National de l'Energie et la Commission de Contrôle de l'Energie Atomique. Le chevauchement d'autres procédures d'autorisation avec celle du PFEEE sera abordé en 2.8.

1984: "29(2):La Commission peut consulter le public et les ministères pour l'élaboration des directives (pour l'évaluation)". L'interprétation de Emond nous parait plus réaliste.

A noter que la participation du public au stade de l'élaboration des lignes directrices est une pratique nouvelle introduite en bonne et dûe forme par le projet de Pointe Lepreau II (Hill, G. et P.W. Monti, 1985). A n'en pas douter la négociation "privée" de ces lignes directrices est une pratique ancrée depuis plus longtemps dans le PFEEE.Quoi qu'il en soit, ces pratiques conjuguées s'apparentent à l'étape du "scoping" ajoutée en 1978 au NEPA américain. Il y a lieu de signaler néanmoins que cette innovation procédurale a connu un succès mitigé dans le cas de Pointe Lepreau II dans la mesure où des préoccupations du public à l'égard des lignes directrices de l'EIE n'ont pu être considérées par la Commission, le mandat de cette dernière étant trop restreint.

1.6. Les réunions publiques (étape B4):

Depuis les débuts de la Confédération, Smith (1982) estime qu'entre 1200 et 1600 enquêtes majeures ont été tenues au Canada en vertu de statuts divers (1). L'une d'entre elles a considérablement influencé la façon dont les autres enquêtes publiques ont été tenues en matière de gestion de ressources et est présente depuis comme une toile de fond aux réunions publiques dans le cadre du PFEEE (Smith, L.G., 1982 et Sewell, W.R.D., 1981): il s'agit de la Commission d'enquête sur le pipeline de la vallée du MacKenzie présidée par le juge Berger entre 1974 et 1977.

Les principales innovations apportées par cette Commission d'enquête tiennent aux formats des audiences, au financement des participants aux audiences, à la disponibilité aux participants de toute l'information présentée à l'enquête et enfin à la nomination d'un avocat en tant que participant

---

(1) Des enquêtes peuvent être établies en conformité à l'Inquiries Act (R.S.C. 1970, c. 1-13) et à près de 90 autres lois avec ou sans référence explicite à l'Inquiries Act (Smith, L.G., 1982).

indépendant ayant le pouvoir de contre-interroger les témoins pour que toute la preuve soit présentée à l'enquête. Ces éléments doivent être mis en parallèle avec les modalités de l'examen public du PFEEE.

Les audiences sont menées par la Commission d'évaluation environnementale d'une façon informelle et bien que les participants à l'audience peuvent être interrogés, ils ne peuvent être ni assermentés, ni assignés à comparaître (art. 27 (1) et (3) du Décret de 1984). Ces audiences sont tenues pour tout projet ayant été référé au Ministre de l'Environnement suite à leur évaluation initiale.

A l'instar de l'enquête Berger, le PFEEE peut comprendre trois formats spécifiques d'audiences:

1) les réunions préliminaires permettant de recueillir les réactions du public à l'égard des lignes directrices de l'EIE comme ce fut le cas pour Pointe Lepreau II; le décret de 1984 prévoit de toutes façons des réunions d'information préalables aux audiences sur une base obligatoire. La Commission a alors pour tâche d'aviser le public à propos du processus d'évaluation et des règles relatives aux audiences;

2) les réunions publiques formelles, forme la plus couramment utilisées, où les règles ordinaires de fonctionnement sont mises à contribution;

et

3) les réunions dites "spéciales" qui peuvent prendre l'aspect de réunions communautaires, de réunions d'information et de réunions techniques. Les réunions spéciales ne peuvent être appelées que si un avis préalable indique les questions qui y seront traitées.

Les réunions communautaires originent directement de la Commission d'enquête Berger, le juge estimant qu'une réduction des règles de procédure serait mieux adaptée aux communautés du nord canadien afin de permettre aux

autochtones de s'exprimer (1). Le principe des réunions préliminaires a mis plus de temps pour s'imposer dans le cadre du PFEEE, comme nous le mentionnions précédemment en 1.5.

Le financement de la participation aux audiences de la Commission en revanche n'est pas un principe acquis du PFEEE. Cette pratique n'a été appliquée qu'en une seule occasion, soit pour la tenue des réunions publiques pour le projet de la mer de Beaufort, alors que les ministres responsables dans le cas de Pointe Lepreau II ont refusé de l'appliquer(2). Le tableau 2 montre la distribution des fonds aux divers intervenants lors de l'évaluation du projet de la mer de Beaufort: la part la plus importante du million de dollars disponible a été allouée aux organismes autochtones alors que les groupes financés ont reçu en moyenne un montant d'environ $31,000 réparti sur les trois années qu'a duré l'examen public du projet. Les critères d'allocation des fonds pour le projet de la mer de Beaufort ne nous sont pas connus mais ils ont dû se rapprocher sans doute de ceux bien connus maintenant établis par le juge Berger:

> "1. Le groupe devait avoir un motif clairement défini à l'Enquête.
> 2. Il fallait établir qu'une représentation distincte de cet intérêt contribuerait de façon nécessaire et considérable aux travaux de l'Enquête.
> 3. Les groupes qui désiraient être financés devaient être reconnus pour leur intérêt et leur engagement envers la cause qu'ils voulaient défendre.
> 4. Ces groupes devaient prouver qu'ils ne possédaient pas les ressources financières leur permettant de se faire représenter adéquatement (....).

---

(1) Compte-tenu de la part prépondérante des projets soumis à l'examen public en milieu nordique, l'emprunt à la Commission Berger n'a fait l'objet d'aucun débat particulier.

(2) Les interprétations de nos interlocuteurs ont cependant divergé sur cet aspect. Pour un directeur régional, le projet de la mer de Beaufort aurait constitué un précédent; depuis, les ministres responsables seraient incités à financer la participation dans une certaine mesure.

TABLEAU 2: REPARTITION DES FONDS ACCORDES AUX INTERVENANTS DANS LE CADRE DE L'EXAMEN PUBLIC DU PROJET DE LA MCR DE BEAUFORT

Groupe	81/82	82/83	83/84	Total
Arctic Bay	$ 2,000	$ 6,000	—	$ 8,000
Ville d'Inuvik	28,000	60,000	—	88,000
Tuktoyaktuk	4,000	12,000	—	16,000
Comité consultatif de la mer de Beaufort	20,000	20,000	—	40,000
Coalition de recherche de la mer de Beaufort	134,000	—	—	134,000
Alliance de la mer de Beaufort	—	100,000	$ 55,000	155,000
Association des Métis	36,000	70,000	—	106,000
Nation Dénée	59,000	50,000	26,912	135,912
Inuit Tapirisat du Canada	23,000	75,000	2,981	100,981
Conseil des Indiens du Yukon	6,500	10,000	—	16,500
Chambre de commerce d'Inuvik	—	7,500	—	7,500
Pond Inlet	1,000	10,000	—	11,000
Conseil de bande d'Old Crow	1,500	6,000	—	7,500
Canadian Reindeer (1978) Ltd.	—	7,500	—	7,500
Village d'Aklavik (au nom des collectivités du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort)	—	30,000	—	30,000
Association des Inuit de la région de Baffin	—	40,000	9,094	49,094
Bande et village de Fort Norman	—	2,500	—	2,500
Conseil de village de Fort McPherson	—	8,000	—	8,000
Parcs provinciaux et nationaux	—	1,500	—	1,500
Communauté Dénée de Fort Good Hope	—	6,000	—	6,000
Conseil de village de Paulatuk	—	2,500	—	2,500
Association des Inuit du Labrador	—	20,000	5,774	25,774
Conseil du village d'Holman	—	7,000	—	7,000
Village de Norman Wells	—	7,000	—	7,000
Conseil de ville de Nain	—	—	7,000	7,000
Chasseurs et trappeurs de Sachs Harbour	—	5,000	—	5,000
Makkovik	—	—	2,500	2,500
Postville	—	—	2,500	2,500
Hopedale	—	—	2,500	2,500
Rigolet	—	—	2,500	2,500
Bande Dénée de Fort Simpson	—	6,930	—	6,930
Chasseurs et trappeurs de Beaufort	—	—	2,500	2,500
Total:	$315,000	$570,430	$119,261	$1,004,691

SOURCE: BFEEE, 1984a.

> 5. Ces groupes devaient définir clairement l'utilisation qu'ils entendaient faire de ces fonds (...).
>
> (Berger, T.R., vol.II, 1977, p.250)

Il faut préciser enfin que, autant pour la Commission d'enquête Berger que pour l'examen public du projet de la mer de Beaufort, un organisme ad hoc indépendant du ministère responsable et du promoteur a été chargé d'évaluer les demandes de fonds.

D'autre part, une commission d'évaluation environnementale doit rendre publics tous les renseignements qui lui sont présentés (art. 29(1) du Décret) et aucun membre de la commission ne peut communiquer en privé avec qui que ce soit au sujet des questions à l'examen. La Commission dispose en outre du pouvoir de demander au promoteur (ou autres intervenants) des informations complémentaires et de surseoir à la poursuite de l'examen public en attente de ces informations. Il est remarquable de constater, à la lumière de nombreux examens publics dans le cadre du PFEEE, que les commissions font fréquemment un constat de lacunes pour l'EIE, forçant ainsi la suspension des travaux pour des périodes plus ou moins longues.

Contrairement à la nomination d'un avocat indépendant, approche préconisée par le juge Berger, les commissions tendent depuis peu à retenir les services de spécialistes chargés de les conseiller quant aux lignes directrices de l'EIE et ils peuvent être disponibles également aux participants publics à l'examen. Ceci témoigne d'une part de la complexité grandissante des projets assujettis mais s'inscrit tout autant à l'intérieur d'une stratégie visant à réduire les délais entourant la tenue des audiences (Robinson, R.M., 1985). Cet appel aux spécialistes ne doit pas être trop soigneusement encadré et une des recommandations de la commission chargé d'examiner le projet de Pointe Lepreau II fait expressément état du cadre trop formel ayant présidé aux échanges entre les experts, la Commission et le promoteur.

Les modalités de participation à l'examen public d'un projet ont grandement évoluées au sein du PFEEE et c'est sur la base d'un apprentissage itératif qu'elles sont devenues ce qu'elles sont aujourd'hui (Wolf, P.G., 1982). Emond (1985), quant à lui, parle d'une régularisation progressive du Processus en général depuis 1973. Il semble que cette régularisation a particulièrement touché la phase de participation du public (1) et l'atmosphère très informelle des réunions communautaires, à titre d'exemple, a peu à peu été remplacée par un ensemble de règles identifiées dans un document du BFEEE en 1985 (2). C'est ainsi que la Commission a pour première tâche de définir une marche à suivre détaillée conformément aux règles établies par le Bureau fédéral et tout écart à ces règles doit être justifié.

Sans vouloir entrer indûment dans les détails, certains traits des procédures d'audiences témoignent d'un esprit quasi-judiciaire. Le Président peut limiter les interventions à 15 minutes par participant et ceux qui désirent faire une présentation requérant plus de temps doivent en aviser préalablement le Secrétaire de la commission qui soumettra la demande à l'étude de la Commission. Les audiences "sont organisées et doivent être tenues sans confrontation" (BFEEE, 1985 b, p. 4), etc.

1.7. Prise de décision:

Après transmission des recommandations de la Commission au Ministre de l'Environnement et au Ministre responsable (étape B5), ces derniers peuvent soit approuver la poursuite du projet, avec ou sans modification, soit le refuser ou le suspendre (étapes C1, C2 et C3). En cas de désaccord entre les deux ministres, la décision finale est relayée au Cabinet.

---

(1) Une manifestation significative de cette évolution réside dans le remplacement de l'expression "réunion publique" par "audience" dans le Décret de 1984.

(2) Les Commissions d'évaluation environnementales, procédures pour les réunions publiques (?), 1985.

Si avant 1984 cette phase de la procédure restait particulièrement obscure, elle n'est guère plus éclairée par le Décret dans la mesure où les ministres concernés ne sont assujettis à aucune autre obligation que celle de rendre public le rapport de la Commission et ce, sans qu'aucun délai ne soit précisé (art.31 (2)). Dans cette perspective, il est pour ainsi dire impossible de rendre compte des critères présidant à la prise de décision, et par le fait même de saisir la logique des délais variables entre le moment où le rapport de la Commission est transmis et celui de la prise de décision en tant que telle. On sait toutefois que ce délai se chiffre en mois plutôt qu'en semaines.

1.8. Contrôle et suivi environnemental:

Il incombe au ministère responsable, en collaboration avec d'autres organismes, de mettre en branle un processus de contrôle lié aux conditions d'approbation du projet par les Ministres impliqués (art. 33 c) et d)). Ce processus consiste d'une part à intégrer en tout ou en partie les recommandations de la Commission à l'appareil fédéral et d'autre part à prévoir des mécanismes pour s'assurer que les décisions sont intégrées à la conception, la réalisation et l'exploitation du projet.

Ces précisions stipulées au Décret de 1984 marquent un tournant par rapport au contexte antérieur qui ne créait aucune obligation à cet égard. Il n'était pas rare de voir inscrire dans les rapports des commissions des recommandations à cet effet (1), la question étant peut-être soulevée autant par les participants à l'examen public que par les membres de la Commission s'interrogeant sur l'avenir des recommandations qu'ils s'apprêtaient à définir.

---

(1) A titre d'exemple, les rapports des commissions relatifs aux projets de forage hauturier dans l'est de l'artique, et dans le détroit de Lancaster. Dans le cadre du projet routier Shakwak, la Commission d'évaluation recommandait l'établissement d'un comité de suivi. (BFEEE, 1978 a, 1979 e et 1978 b).

Le suivi environnemental relève du promoteur ou du ministère responsable s'il agit en tant qu'initiateur du projet. Une recherche plus approfondie permettrait de déterminer sans doute les recours exacts contre le promoteur dans l'éventualité d'un non-respect des conditions d'approbation du projet; le Décret de 1984 ne fait référence à aucun mécanisme en l'occurence.

1.9. Les coûts et délais:

L'argument des coûts et délais excessifs engendrés par une telle procédure est une problématique récurrente dans le domaine de l'évaluation environnementale. Les quelques chiffres que nous avons pû glaner ici et là ne peuvent en aucun cas appuyer des conclusions arrêtées sur cette question.

Le Tableau 3 indique les délais entre la mise sur pied de la Commission d'évaluation environnementale et la publication de son rapport final pour quelques projets assujettis à l'examen public (c'est-à-dire à peu de choses près entre les étapes B2 et B5). On remarquera que ces délais ne présentent aucune régularité en soi et que la nature du projet lui-même ne parvient pas à expliquer l'écart en terme de mois d'un projet à l'autre. Dans les faits, les délais ne peuvent s'expliquer qu'à partir d'une combinaison de facteurs particuliers à chaque examen public: le mandat élargi de la Commission et l'état peu avancé du projet de production d'hydrocarbures en mer de Beaufort; l'autorisation délivrée préalablement à l'examen public de la centrale nucléaire de Pointe Lepreau I; etc.

Ce qui est certain, c'est que les délais associés à l'examen public d'un projet ne constituent pas nécessairement des délais additionnels: les projets requièrent dans la majorité des cas d'autres autorisations que celle délivrée en vertu du PFEEE alors que le cheminement des demandes peut être mené en partie selon des trajectoires parallèles. C'est dans cet esprit d'ailleurs que le BFEEE a travaillé à coordonner le Processus fédéral avec d'autres procédures fédérales et provinciales de façon à ce que l'évaluation du projet dans le cadre du PFEEE puisse contribuer à celle supervisée par

TABLEAU 3 : Délais approximatifs en mois entre la formation de la commission d'évaluation environnementale et la remise de son rapport final pour certains projets soumis à l'examen public.

DESIGNATION DU PROJET	DELAIS (mois) (1)
Pointe Lepreau I (1974-1975)	11
Raffinerie d'uranium à Port Granby (1975-1978)	34 (refus du projet)
Projet routier Shakwak (1975-1978)	39
Extension du port de Robert Banks (1975-1979)	48
Forage hauturier: sud du détroit de Davis (1977-1978)	17
Forage hauturier: détroit de Lancaster (1977-1979)	18 (refus du projet)
Aérodrome de Boundary Bay (1977-1979)	34
Exploitation pétrolifère à Normand Wells (1980-1981)	8 (refus du projet)
Hydrocarbures en mer de Beaufort (1980-1984)	48
Pointe Lepreau II (1983-1985)	18

Source: Tiré à partir des listes de Jackson, L., 1983 et complété à partir de rapports de commissions.

(1) Ces délais sont dans certains cas fondés sur des dates très approximatives de formation de la commission.

d'autres instances décisionnelles, et vice-versa (nous en reparlerons au chapitre 2).

Compte-tenu du caractère assez "hermétique" de l'étape de l'évaluation initiale, du moins jusqu'à l'adoption en 1984 du Décret, il nous est impossible d'avoir une idée des délais rencontrés lors de l'auto-évaluation des projets par les divers ministères et organismes responsables. La seule indication à ce chapitre provient du guide produit par Environnement Canada et le BFEEE (1978) qui rapporte que l'application du Processus fédéral à la planification d'un projet quelconque engendre des délais qui s'expriment en années plutôt qu'en mois. Mais ceci doit être relativisé par le grand nombre de projets pour lesquels les décisions de procéder à leur réalisation interviennent tôt au stade de planification: il n'est pas inutile de rappeler ici que moins de 1% de l'ensemble des projets assujettis au PFEEE exige un examen public.

Encore une fois, mais au niveau des coûts maintenant, il ne nous est pas possible d'estimer un ordre de grandeur en ce qui a trait à l'évaluation initiale. Par contre, des modifications apportées au Processus fédéral en 1977 ont précisé la répartition générale des coûts entre le gouvernement et le promoteur du projet: le premier assume les frais engagés pour les études de base alors que le second prend charge des coûts associés à la préparation des EIE, de même que les coûts supplémentaires des études de base engendrés par une accélération de l'évaluation du projet.

Pour le projet de la mer de Beaufort, Bisset et Waddell (1985) évaluent les dépenses du BFEEE pour mener à bien l'examen public à $2,5 millions, celles des promoteurs impliqués à plus de $7 millions et $1 million serait imputable à la participation du gouvernement au Processus. En sus, le Ministère des affaires indiennes et du nord canadien a financé la participation des intervenants pour $1 million (1). Ces coûts doivent être

---

(1) La Commission d'enquête Berger a financé la participation sur une période équivalente pour un montant de l'ordre de $1,7 million.

répartis sur près de quatre ans qu'a duré cet examen public exceptionnel. Le projet en lui-même représenterait plusieurs dizaines de milliards de dollars. Cet exemple doit être mis en parallèle avec la déclaration du Président exécutif du BFEEE (Robinson, R.M., 1985): le coût des évaluations environnementales au Canada ne dépasserait pas généralement 0.5 % du coût d'immobilisation des projets.

2 - LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL DE LA PROCEDURE:

Les considérations entourant le contexte institutionnel du PFEEE seront tirées ici à grands traits et ce, pour deux raisons principales:

1/ Outre les rapports institutionnels définis formellement dans les dispositions du Décret de 1984, peu de données existent quant aux rôles réels joués par les différents acteurs impliqués;

2/ Le PFEEE est depuis sa création en 1973 une procédure flexible et itérative à cet égard, encore que le Décret de 1984 se veut justement un moyen de régulariser ces rapports institutionnels (1); donc les rôles respectifs ont varié d'un projet à l'autre. De plus, comme les acteurs impliqués sont intimement liés aux particularités procédurales du PFEEE, plutôt qu'à ses caractéristiques générales (2), ils sont présentés séquentiellement dans le cadre du contexte institutionnel immédiat du Processus fédéral.

2.1. Le ministère fédéral de l'Environnement et le BFEEE:

La Loi sur l'organisation du gouvernement de 1979 a réaffirmé la responsabilité du ministère de l'Environnement en matière d'évaluation des incidences environnementales des projets fédéraux. Toutefois, c'est au BFEEE que revient l'administration du PFEEE. Cet organisme relevant directement du Ministre a pour fonction essentielle au niveau de l'étape de l'évaluation initiale d'émettre des directives aux ministères et organismes fédéraux quant à l'examen de leurs projets et de les assister dans la mise sur pied de procédures d'application du Processus. Ce rôle n'a été appuyé

---

(1) Le communiqué ministériel annonçant l'adoption du Décret de 1984 est explicite sur ce point.

(2) Notamment la distinction entre "responsable" et "promoteur" du projet, distinction explicitée plus loin, est propre au PFEEE et structure l'ensemble du Processus.

que récemment (i.e. par le Décret de 1984, art. 18a): le BFEEE ne disposait pas auparavant de véritables moyens pour orienter le Processus fédéral dans sa partie amont, soit l'étape de l'évaluation initiale. Toutefois, il ne peut juger de la pertinence des décisions en matière d'évaluation initiale.

Le BFEEE peut aider en outre les ministères et organismes responsables au plan de la collecte d'informations et de l'obtention des réactions du public à l'égard des projets (art. 18B). Ce deuxième volet vient renforcer le premier en ce qu'il permet au BFEEE d'assurer des conditions minimales à l'évaluation initiale des projets et de la rendre aux yeux du public plus transparente.

Le rôle du Bureau fédéral lors de l'examen public est encore plus important dans la mesure où il acquiert à cette étape la supervision directe de l'évaluation des projets. Il participe activement à la négociation menant à la définition du mandat de la Commission d'évaluation environnementale; il peut proposer au Ministre la nomination des membres de cette Commission; il négocie la participation des Provinces et des Territoires à l'examen public; il définit une base procédurale structurant la tenue des audiences et le Président exécutif du Bureau fédéral ou son délégué préside les travaux des Commissions.

Le budget alloué au Bureau fédéral en 1980-81 s'élevait à $1,4 millions distribués à peu près également sous formes de traitements et de dépenses de fonctionnement. Le BFEEE comprend deux unités, soit les opérations régionales et le service central, et employait en 1980-81 vingt-deux personnes dont quinze spécialistes possédant des connaissances techniques dans une variété de disciplines (1). Tout ceci paraît bien peu par rapport aux responsabilités de cet organisme et suite à l'annonce du Décret de 1984, le Ministre de l'époque a décidé d'accorder $500,000 au Bureau fédéral pour réaliser des programmes coopératifs avec des organismes fédéraux, provinciaux et l'industrie par le biais du CCREE. Par surcroit, une somme de

---

(1) Tiré de l'Evaluation environnementale au Canada, Guide des pratiques actuelles, 1982.

$300,000 de crédit d'exploitation et trois années-personnes ont été ajoutées au budget du BFEEE par la même occasion. Il faut bien comprendre que le BFEEE assure également la logistique des audiences (le Secrétariat de la Commission) et qu'il est responsable du traitement des commissaires sans compter qu'il peut supporter une campagne d'information conjointement avec le promoteur et le responsable lors de l'examen public d'un projet.

Environnement Canada joue lui aussi un rôle primordial par rapport au bon fonctionnement du Processus fédéral. Le ministère constitue en quelque sorte le support technique du Processus fédéral particulièrement en transmettant aux ministères et organismes responsables informations, expertise technique et exigences règlementaires. Pour ce faire, Environnement Canada a établi les "Regional Screening and Co-ordinating Committees" qui en constituent les ramifications et les principaux canaux de transmission. La responsabilité de ce ministère embrasse en outre le développement des principes techniques, et plus généralement des "règles de l'art", en matière d'évaluation environnementale, à partir de ses propres ressources combinées à celles d'autres ministères. Enfin, et ceci n'est pas négligeable, Environnement Canada est responsable de projets relevant de sa décision assujettis au PFEEE et de la responsabilité spécifique de la protection de la faune eu égard aux divers projets fédéraux.

Nous concluons cet aperçu des rôles dévolus au BFEEE et à Environnement Canada sur une interrogation: ces deux composantes étant considérées comme indépendantes l'une par rapport à l'autre, mais par ailleurs dont les activités touchent directement le PFEEE, de quelle façon et sur quelle base leurs actions respectives sont-elles coordonnées? (1)

2.2. Le ministère responsable:

Le ministère responsable du projet soumis au PFEEE ne doit pas être confondu avec le promoteur de ce même projet. Le responsable est celui qui, au nom du gouvernement du Canada, a le pouvoir de décision à l'égard du projet alors que le promoteur est celui qui se propose de le réaliser. Ceci étant dit, il va de soi que pour les projets directement initiés par

---

(1) Des réunions périodiques permettraient d'harmoniser leurs interventions respectives particulièrement dans le cadre de l'évaluation initiale où le rôle d'Environnement Canada serait plus important. (entrevue téléphonique à Environnement Canada, 1986).

le ministère, ce dernier est à la fois le responsable et le promoteur du projet.

En vertu du principe de l'auto-évaluation, le Ministre responsable exerce le pouvoir de décision tant à l'étape de l'évaluation initiale que suite à l'examen public du projet (dans ce dernier cas, il partage ce pouvoir avec le Ministre de l'Environnement). C'est au ministère responsable que revient la tâche d'établir une procédure interne de prise en compte des exigences du PFEEE à la planification des projets, de procéder à l'évaluation initiale du projet et de décider de son renvoi au Ministre de l'Environnement pour examen public (art.10 et suivants).

A l'étape de l'examen public, son rôle devient plus ténu en apparence mais reste déterminant dans les faits car il intervient dans la définition du mandat de la Commission d'évaluation, ses fonctionnaires font des présentations et répondent aux questions durant les audiences et, de plus, le ministère décide en collaboration avec d'autres ministères dans quelle mesure les recommandations de la Commission seront intégrées au projet. Lorsque le promoteur du projet est distinct du ministère responsable, ce dernier s'assure qu'il s'acquitte de ses responsabilités et prévoit des mécanismes de contrôle afin que les conditions d'approbation du projet soient effectivement intégrées à sa réalisation.

Le ministère responsable a toutefois vu sa marge de manoeuvre se rétrécir successivement en 1977 et en 1984. Les modifications apportées au Processus fédéral en 1977 ont virtuellement éliminé la possibilité pour le ministère d'être représenté sur la Commission d'évaluation, pratique fortement critiquée à l'origine du PFEEE sur la base de la situation de conflits d'intérêt qui en résultait, et ont cherché à établir la transparence de l'évaluation initiale (information élargie et prise en compte des commentaires du public). Les dispositions du Décret de 1984 permettant au BFEEE de s'immiscer davantage dans la détermination des modalités de l'évaluation initiale vont, semble-t-il, dans le même sens. Désormais, il sera possible de connaître ces modalités, du moins de façon générale, de sorte que le

Ministre de l'Environnement et le public pourront apprécier par eux-mêmes les impacts d'un projet avant que la décision de ne pas le soumettre à un examen public soit prise.

Parcs Canada a été le premier à rendre public ces modalités administratives quant à l'évaluation initiale et elles sont reproduites à la figure 2. Ce qui frappe aux premiers abords, c'est la très grande complexité et par conséquent, la grande flexibilité de ces procédures se déployant sur différentes étapes d'examen, divers niveaux hiérarchiques décisionnels et impliquant à chaque fois plusieurs décisions possibles. Peut-on encore parler de transparence de la prise de décision du ministère responsable? Cette figure n'est-elle pas un reflet de l'extrême bureaucratisation du PFEEE qui a peut-être toujours prévalu depuis 1973? Ces questions ne peuvent trouver réponse ici; il y a lieu de préciser d'autres modifications liées au Décret de 1984 ayant eu pour effet de réduire la marge de manoeuvre du ministère responsable.

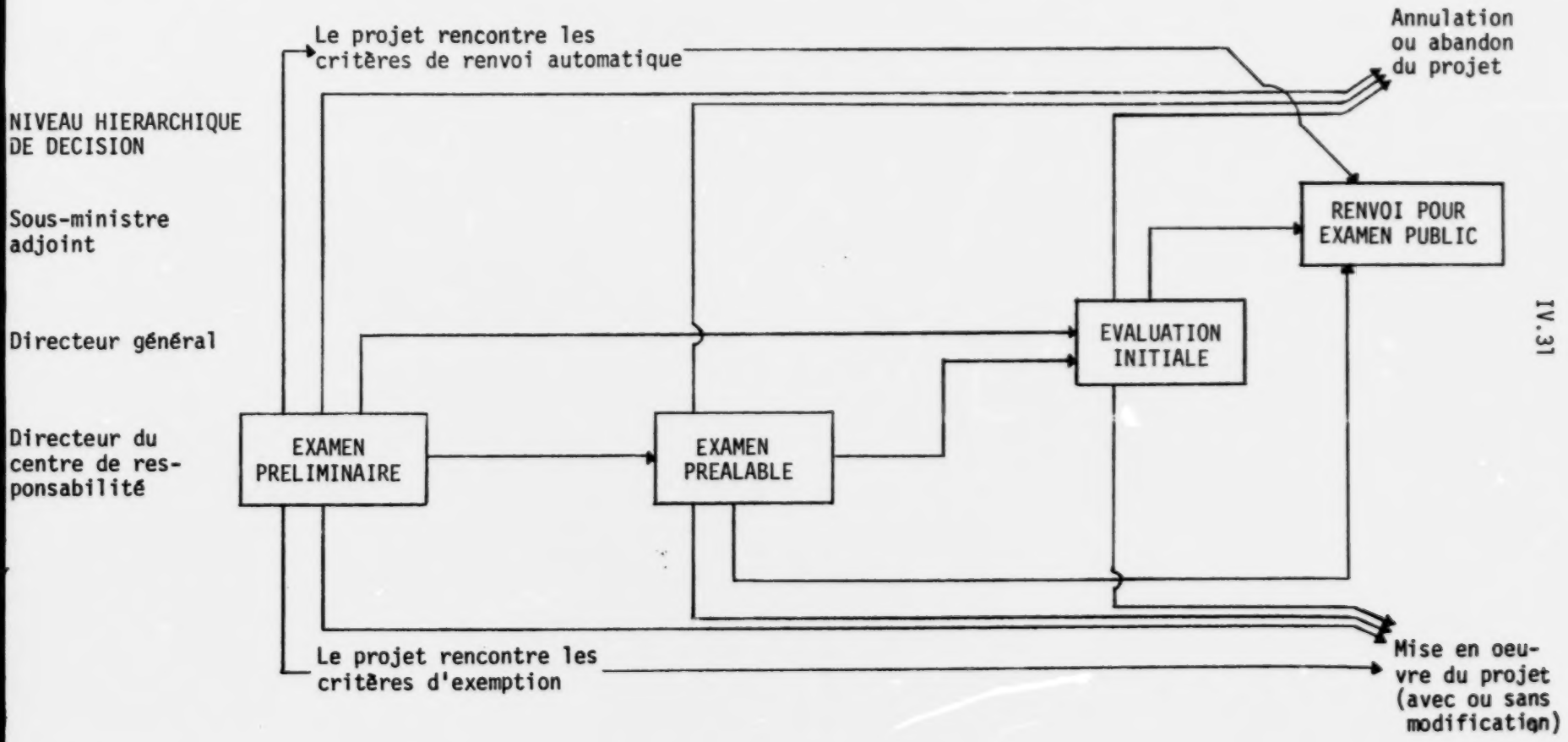
Ainsi, alors que dans le passé les corporations de la Couronne (1) et les organismes de réglementation étaient seulement invités à se conformer au PFEEE, le Décret de 1984 s'applique à ces derniers en autant qu'ils sont habilités à le faire et qu'aucun obstacle juridique ne l'empêche (art. 7 et 8). D'autre part, le ministère responsable est tenu de prendre en considération les recommandations de la Commission d'évaluation, de même que les décisions des ministres en cause, et de rendre publique leur position à ce chapitre (art. 33 c), d) et e)).

Enfin, les ministères responsables dans le cadre du PFEEE ne sont pas aussi nombreux qu'on pourrait le penser en regard des projets majeurs soumis à l'examen public. Un coup d'oeil rapide aux projets qui ont cheminés à travers tout le Processus fédéral depuis 1973 suffit pour conclure que deux ministères sont spécialement touchés par le PFEEE: le Ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources et le Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. On ne peut guère s'en étonner compte-tenu des types de projets habituellement assujettis à l'examen public, tels qu'identifiés en 1.3.. C'est en ce sens aussi qu'il faut comprendre le caractère

---

(1) Corporation nommée à l'annexe D de la Loi sur l'administration financière.

FIGURE 2: Procédures pour l'application du PFEEE à Parcs Canada.



Source: Etabli à partir de Parcs Canada, 1985.

itératif du Processus fédéral : certains ministères ont pu l'expérimenter à plusieurs reprises et s'ajuster à ses contraintes par apprentissage successif.

2.3. Les autres ministères:

Le rôle des ministères fédéraux autres que le ministère responsable lors de l'évaluation environnementale d'un projet est assez confiné, si bien que le PFEEE en vertu du Décret de 1984 semble délimiter clairement les responsabilités respectives des intervenants ministériels. Le Décret prévoit que les autres ministères doivent fournir au ministère responsable et aux membres de la Commission des informations et des avis sur les exigences réglementaires s'appliquant au projet, de même que sur les impacts possiblement générés, tout en restant solidaires des intérêts dont ils sont responsables. De plus, les ministères concernés par les recommandations de la Commission et les décisions prises entourant un projet doivent collaborer avec le ministère responsable pour définir des mécanismes de contrôle environnemental.

Au moins deux aspects dans le cadre du PFEEE semblent potentiellement conflictuels concernant les rapports interministériels: les avis des autres ministères sur le projet relevant du ministère responsable et la protection des intérêts des autres ministères en regard du projet au cours du Processus. Même s'il nous est impossible de vérifier si ces aspects sont effectivement sources de conflits, on peut s'interroger sur le premier aspect dans la mesure où un ministère ne retirerait aucun avantage à émettre un avis carrément défavorable à un projet relevant de la responsabilité d'un autre ministère, surtout s'il constitue lui-même un ministère développeur. Dernièrement, l'évaluation du projet de la mer de Beaufort (1) suggère un autre lieu, situé hors du champ du Processus lui-même cette fois, où des conflits peuvent émerger: la détermination du responsable du projet.

---

(1) On peut se demander en effet sur quelle base le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est considéré responsable d'un tel projet dont l'impact sur la politique énergétique nationale est plus que considérable.

2.4. Les commissions d'évaluation environnementales:

Pour l'évaluation de chaque projet, une Commission est formée dont les membres sont nommés par le Ministre de l'Environnement (art. 21) sur recommandation ou non du BFEEE. La fonction centrale de la Commission est de procéder à l'examen public d'un projet avec l'aide du soutien logistique du BFEEE. Elle prépare les lignes directrices de l'EIE et en détermine les lacunes; elle met sur pied ses propres règles de fonctionnement en conformité avec celles plus générales émises par le BFEEE. Elle doit enfin faire rapport au Ministre de l'Environnement et au titulaire du ministère responsable (étape B5) et émettre des recommandations à l'égard du projet.

Les membres de la Commission sont tenus de faire preuve d'objectivité, de ne pas être en conflit d'intérêt en regard du projet, d'être libre d'attache politique et de posséder une connaissance et une expérience dans le domaine du projet et de ses répercussions (art. 22). Depuis 1977, les membres de la Commission peuvent provenir de l'extérieur de la fonction publique fédérale. Les commissions comprennent de quatre à huit membres et le Président exécutif du BFEEE ou son délégué préside les travaux de la Commission.

Un échantillonage au hasard de quelques projets soumis à l'examen public avant et après 1977 ne permet pas de tirer des conclusions tranchées quant aux profils des membres des commissions: après 1977, on nomme toujours un grand nombre de fonctionnaires fédéraux sur ces commissions alors que le milieu universitaire y est de plus en plus représenté. Des fonctionnaires provinciaux peuvent également siéger sur ces commissions dépendant de la nature du projet assujetti par rapport aux compétences provinciales (voir en 2.7). Notons enfin que la commission ayant à procéder à l'examen public du projet de développement Hibernia comprenait des non-spécialistes (Newfoundland/Canada, 1985).

2.5. Le promoteur du projet:

Le promoteur, qu'il s'agisse du ministère responsable ou d'un promoteur indépendant (1), est d'abord responsable de l'élaboration de l'EIE et d'une réponse au constat de lacunes de l'EIE dressé par la Commission. Il lui incombe de plus de mettre sur pied un programme d'information publique visant à expliquer son projet et ses impacts appréhendés, de même que d'opérer le suivi environnemental en conformité avec les exigences fédérales des différents ministères.

2.6. Le public:

Le Décret de 1984 reste très peu explicite quant à la contribution du public au Processus fédéral lors de l'évaluation initiale et de l'examen public, si ce n'est que d'en établir le principe. Selon Parenteau et al. (1985), le Processus fédéral (et la procédure d'évaluation québécoise) parait favoriser la prise en compte directe, c'est-à-dire avec un apport minimal du processus de représentation, des intervenants locaux, du moins en ce qui concerne les audiences publiques. On sait par ailleurs que la fonction première des audiences publiques dans le cadre du PFEEE est de prendre connaissance des intérêts et des préoccupations du public, en particulier les personnes que la réalisation du projet pourrait affecter (BFEEE, 1980). Le concept de réunion communautaire et les commissions itinérantes sont une manifestation de cette volonté de s'enquérir d'abord des réactions du public directement touché par le projet.

Il y a sans doute un lien entre le type d'évaluation préconisé par une procédure telle que le PFEEE et le genre de contribution auquel on peut s'attendre du public en tant qu'expression partielle ou totale des impacts sociaux d'un projet. Le CCREE (1985) soutient que ce sont les incidences sociales qui dominent de plus en plus les discussions en audience et

---

(1) Emond (1985) souligne que le concept de promoteur indépendant est plutôt illusoire quand on songe que le financement fédéral pour l'exploitation d'hydrocarbures par une compagnie canadienne sur des terres fédérales peut atteindre 80% du coût du projet.

possiblement la prise de décision. Compte-tenu en contrepartie que la prise de décision dans le cadre du PFEEE est largement occultée et que les impacts sociaux y ont un sens restreint à ceux qui sont tributaires des incidences environnementales, la contribution effective du public au Processus demeure incertaine. En outre, le raffermissement graduel des règles de procédure des audiences depuis 1973 et le recours aux services de spécialistes (sur la Commission et en dehors de celle-ci) pourraient constituer des facteurs limitatifs en regard de la participation du public. Avec les spécialistes et les fonctionnaires, et en tenant compte du boycott de certains groupes d'intérêt, seulement sept individus résidants dans la région immédiate se sont présentés aux audiences finales relatives à l'implantation d'un second réacteur nucléaire à Pointe Lepreau : Hill et Monti (1985) attribuent cette situation en partie à la teneur hautement technique des débats et à la structure formelle adoptée lors des audiences.

CONTEXTE ELARGI:

2.7. Articulation aux autres législations:

Plusieurs projets fédéraux ont des incidences sur le champ de compétence des provinces ou impliquent une approbation conjointe fédérale/provinciale. Le Décret de 1984 reste très peu explicite au plan des examens publics conjoints: le BFEEE a la responsabilité de négocier la participation provinciale à l'examen public, et inversement la participation fédérale à un examen provincial (art. 35 c), et dispose du pouvoir de modifier la procédure d'examen public du PFEEE afin de tenir compte de l'intérêt provincial sur le projet (art. 32). Le ministère responsable, quant à lui, doit veiller à ce que les ententes avec les provinces et les territoires soient en accord avec les principes du Processus dans le cadre de l'évaluation initiale des projets pour lesquels il a une responsabilité décisionnelle (art. 17 a)).

Les examens conjoints sont en conséquence fondés sur des arrangements ad hoc. "En général, le degré de participation fédérale ou provinciale dans chaque cas a été fonction de l'importance des décisions que devaient prendre les autorités fédérales ou provinciales." (Robinson,R.M. 1985 p. 6). Lorsqu'un projet d'origine fédérale peut avoir des incidences environnementales importantes pour une ou plusieurs provinces, deux mécanismes généraux sont possibles, soit une simple représentation provinciale au sein de la commission d'évaluation ou la création d'une commission mixte coprésidée par les deux paliers de gouvernement (BFEEE, 1979f).

Le critère fondamental sur la base duquel des mécanismes particuliers sont déterminés, demeure le degré d'implication des autorités fédérales et provinciales responsables. Ainsi, la commission qui avait à examiner le projet d'expansion de l'aéroport de Vancouver, projet qui relève nettement du niveau fédéral mais ayant des répercussions sur les responsabilités du gouvernement provincial, a été présidée par un représentant du gouvernement fédéral alors qu'un représentant provincial a été inclu à la commission. Les commissions d'évaluation des terminaux projetés au Québec et en Nouvelle-Ecosse dans le cadre du projet pilote de l'Arctique ont présenté une image exactement inverse.

Le cas de la centrale nucléaire de Pointe Lepreau II illustre ce que peut être une évaluation conjointe de bout en bout du Processus (Hill et Monti, 1985). Le mandat de l'évaluation a été établi par le BFEEE et l'autorité provinciale et il a fait l'objet d'une annonce conjointe par les Ministres fédéral et provincial de l'Energie. La nomination des membres de la commission, les coûts associés à l'évaluation du projet et la prise de décision sont partagés entre les deux ordres de gouvernement. Cette approche est similaire au contenu du protocole d'entente signé avec la Colombie-Britannique en 1983 prévoyant un examen public conjoint pour un programme renouvellé d'exploration des hydrocarbures au large des côtes de cette province (Robinson, R.M.,1985).

L'examen public conjoint ne tient pas nécessairement compte du partage des juridictions, et de la controverse entourant cette question, livrant ainsi une image intégrée des incidences appréhendées du projet.

Ceci soulève en revanche le problème familier du mandat limité à l'intérieur duquel s'exerce l'examen public.

2.8. Intégration des autorisations requises:

Au niveau du gouvernement fédéral, l'évaluation environnementale d'un projet, avant le Décret de 1984, pouvait chevaucher d'autres procédures d'évaluation administrées par des organismes de réglementation. Cette duplication pouvait engendrer de toute évidence des coûts et délais supplémentaires, ce qui a entraîné semble-t-il le besoin de prévoir un mécanisme d'intégration des procédures dans le Décret de 1984. L'article 5 du Décret pourvoit en partie à ce besoin en stipulant que l'examen public dans le cadre du PFEEE doit être utilisé au cours des premières étapes de planification du projet et que les résultats de cet examen doivent être rendus disponibles "aux fins des délibérations de nature réglementaire portant sur la proposition (le projet)".

Selon le Président exécutif du BFEEE (Robinson, R.M., 1985), la plupart des exigences réglementaires précèdent l'application du PFEEE, ou ne requièrent pas les résultats de l'évaluation environnementale. L'Office national de l'énergie (1) fait cependant exception et les modalités de son évaluation nécessitent explicitement le recours à des considérations environnementales. Or, en regard de la prépondérance des projets énergétiques soumis au PFEEE pour examen public, la duplication qui en résulte peut constituer un "irritant"majeur du Processus tant pour le promoteur que pour le ministère responsable et l'Office lui-même. Si le projet est soumis lors de ses premières étapes de planification aux exigences du PFEFE afin de connaître les préoccupations du public et d'avoir en mains les recommandations de la commission d'évaluation au moment de la demande d'approbation auprès de l'Office, il n'y a donc plus chevauchement des procédures d'évaluation. Il est même probable que cela entraînerait une réduction de la charge de travail du personnel de l'Office.

---

(1) L'Office est habilité entre autres à délivrer des licences d'exportation de pétrole, de gaz et d'électricité et des certificats pour les pipelines interprovinciaux et internationaux.

3 - BILAN DE LA PROCEDURE

3.1. Evolution du PFEEE:

Première constatation: il n'existe que très peu de bilans globaux de l'évolution du PFEEE qui puissent rendre compte de la trajectoire poursuivie par le Processus et de ses tendances futures. Pourtant, dans la mesure où le PFEEE a été voulu à l'origine comme une procédure devant élargir peu à peu son champ d'application à la planification des projets, il parait peu adéquat d'en analyser les composantes actuelles sans pouvoir disposer simultanément d'une vue d'ensemble de sa trajectoire.

Le PFEEE est animé de façon générale depuis sa création en 1973 par deux mouvements potentiellement contradictoires:

1) Un mouvement d'intrication croissante avec l'appareil fédéral de planification des projets. Cette nécessité, car il s'agit bien de cela, s'est manifestée clairement lors de l'évaluation du second projet assujetti au PFEEE dont le rapport de la commission a été rendu public en 1977: pendant une réunion publique à Boddeck en Nouvelle-Ecosse où environ deux cents personnes sont présentes, on réalise soudainement que le réservoir projeté de Chéticamp inonderait de trois à cinq acres du Parc National des Hautes Terres du Cap Breton (Wolf, P.G., 1982).

2) Un mouvement de nivellement des obstacles dans le cadre du PFEEE afin de réduire les coûts et délais associés à l'évaluation environnementale des projets. L'introduction des réunions préliminaires, les mécanismes d'harmonisation avec les provinces et les organismes réglementaires, etc. témoignent de cette tendance.

En regard de la participation du public, deux courants sont également présents: il y a un effort évident de donner une emprise plus solide du public sur l'étape de l'évaluation initiale, de même que de circonscrire plus étroitement la participation du public lors de l'examen public.

Les priorités du BFEEE à court et moyen terme, telles qu'exprimées par son Président exécutif en 1985 (Robinson, R.M., 1985) et le Décret de 1984, sont les suivantes:

- Réduire encore les coûts et délais liés au Processus en insistant encore davantage pour que l'évaluation environnementale intervienne plus tôt dans les divers stades de planification des projets (1), et à l'aide de diverses mesures telles que l'appel aux spécialistes pour conseiller la commission et pour participer à la définition des lignes directrices de l'EIE, l'usage généralisé de réunions préliminaires, etc.

- Assurer un meilleur accès à l'information particulièrement en ce qui a trait à l'évaluation initiale.

- Améliorer la qualité technique des évaluations environnementales tout en évitant le syndrome de "l'annuaire téléphonique".

- Favoriser la participation la plus large possible du public aux différentes étapes de l'évaluation d'un projet et rehausser en général la crédibilité du Processus.

3.2. Critiques adressées à la procédure:

Le PFEEE a soulevé des critiques touchant divers aspects de la procédure. Ainsi O'Riordan (1976) souligne que l'accès réduit pour les citoyens canadiens à l'information gouvernementale constitue une différence structurelle entre les procédures d'évaluation canadienne et américaine. La Loi sur l'accès à l'information adoptée en 1982 pourrait pallier en partie à cette carence. Toutefois, cette conviction doit être relativisée à la lumière des commentaires formulés par "l'information commissionner" L. Hausen dans son second rapport annuel: elle avise le gouvernement fédéral que s'il continue à en négliger les implications, la Loi pourrait devenir "an unwanted offspring left to fend for itself"(2).

---

(1) On envisage même que le recours à des examens publics menés par une commission s'avèrera moins nécessaire dans cette perspective. (Robinson, R.M., 1985).

(2) Rapporté dans The Gazette, Montréal, 29 juin 1985, p. A-5 par P. Calamai.

Au niveau de la prise de décision, Emond (1985) affirme que le "mystère" qui l'entoure dans le cadre du PFEEE permet aux ministres concernés d'éviter de répondre de leurs actes devant qui que ce soit. L'autre versant de cette question est de considérer la responsabilité du Processus comme étant assumée sous la doctrine de la responsabilité ministérielle (Mc Callum, 1975).

La PFEEE aurait,pour plusieurs critiques,une portée assez faible. Ceci s'expliquerait, selon Lucas et Mc Callum (1975), par l'absence d'un organisme indépendant, à l'image du Council of Environmental Quality aux Etats-Unis, doté du pouvoir d'évaluer les programmes et activités du gouvernement en rapport avec leur conformité avec les exigences environnementales statutaires. Lang (1979) souligne,quant à lui,la rareté relative d'organismes environnementaux au Canada suffisamment importants pour intervenir efficacement sur les questions environnementales.

BIBLIOGRAPHIE (documents cités et consultés)

BEANLANDS, G.E. et P.N. DUINKER, 1983: Un cadre écologique pour l'évaluation environnementale au Canada, Institute for Resource and Environmental Studies, Dalhousie Unity, publié en coopération avec le BFEEE, 142 p.

BERGER, Thomas R., 1977: Le Nord: Terre lointaine, Terre ancestrale, Rapport de l'enquête sur le pipeline de la vallée du MacKenzie, Ottawa, vol.1 : 227 p. et vol. 2 : 292 p.

BERGERON, Richard, 1984: Les intervenants aux audiences publiques sur l'environnement, rapport final du stagiaire, document présenté à M. Gariépy, Institut d'Urbanisme, Université de Montréal, 25 p.

BFEEE, 1985 a: L'évaluation environnementale au Canada: Sommaire des pratiques actuelles 1985, publié sous les auspices du Conseil Canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement, rédacteur: W.J. Couch, 44 p.

BFEEE, 1985 b: Les commissions d'évaluation environnementales, procédures pour les réunions publiques, Ottawa, 5 p.

BFEEE, 1985 c: Registre des projets, no 22, janvier, 13 p.

BFEEE, 1984 a: Production et transport d'hydrocarbures en mer de Beaufort, Rapport final de la Commission d'évaluation environnementale, no 25, 160 p.

BFEEE, 1984 b: Projet d'extension du port de Québec, Rapport de la Commision d'évaluation environnementale, no 26, 35 p.

BFEEE, 1983: L'évaluation environnementale au Canada: Sommaire des pratiques actuelles 1983, publié sous les auspices du Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement, rédacteur: W.J. Couch, 41 p.

BFEEE, 1982:L'évaluation environnementale au Canada: Sommaire des pratiques actuelles 1982, publiés sous les auspices du Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement, W.J. Couch, 35 et 119 p.

BFEEE, 1980: Les Commissions d'évaluation environnementales, ce qu'elles sont, ce qu'elles font, 16 p.

BFEEE, 1979a: Remise en service de l'aérodrome de Boundary Bay, Rapport de la Commission d'évaluation environnementale, no 12, 63 p.

BFEEE, 1979b: Pipe-line de la route de l'Alaska, audiences au Yukon (Mars-avril 1979), Rapport de la Commission d'évaluation environnementales, no 10, 65 p.

BFEEE, 1979c: Extension du port de Robert Banks, Rapport de la Commission d'évaluation environnementale, no 9, 71 p.

BFEEE, 1979d: Raffinerie d'hexafluorure d'uranium de l'Eldorado, Ontario, Rapport de la Commission d'évaluation environnementale, no 8, 111 p.

BFEEE, 1979e: Forage hauturier, Détroit de Lancaster, Rapport de la Commission d'évaluation environnementale, no 7, 83 p.

BFEEE, 1979f: Nouveau guide du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'évaluation, 12 p.

BFEEE et ENVIRONNEMENT CANADA, 1978: Guide pour un examen environnement préalable, 81 p

BFEEE, 1978a: Forage hauturier dans l'est de l'Arctique (Sud du détroit de Davis), Rapport de la Commission d'évaluation environnementale, no 6, 58 p.

BFEEE, 1978b: Projet routier Shakwak, Rapport de la Commission d'évaluation environnementale, no 5, 58 p.

BISSET, Don et K.Bruce WADDELL, 1985: Public involvement in The Beaufort Sea Environmental Assessment and Review Process, préparé pour le Follow up / Audit of Environmental Assessment Results Conference, BanFF, 13 au 16 octobre, 35 p.

CANADA, 1984: Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, C.P. 1984-2132, 21 juin, 9 p et Communiqué : Le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement sera renforcé, 11 juillet, 2 p.

COMMISSION D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE, 1977: Pipeline de la route de l'Alaska, Rapport provisoire présenté au Ministre des pêches et de l'environnement, 58 p.

CONSEIL CANADIEN DE LA RECHERCHE SUR L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE, 1985: Evaluation des incidences sociales, exposé sur la recherche, 17 p.

EMOND, D. Paul, 1985: "The legal framework of Environmental Impact Assessment on Canada and application of the legislation", Environmental Impact Assessment: The Canadian Experience, J.B.R. Whitney et V.W. Maclaren (eds), Institute for Environmental Studies, University of Toronto, Toronto, pp 53 - 74.

ENVIRONNEMENT CANADA, ? : Politique sur la consultation du public et sur l'accès à l'information, (non-paginé). Miméo.

ENVIRONNEMENT CANADA, ? : Questions et réponses sur la politique de consultation, 12 p., Miméo

HETU, J. et J. PIETTE, 1978: "Le droit de l'environnement du Québec" in Revue du Barreau a)1ère partie: Vol. 36, 1976, pp. 621-671; b) 2ème partie: vol. 38, 1978, pp. 233-330.

HILL, Gerry et Paul W. MONTI, 1985: The Point Lepreau II E.A.: Public participation and technical examination - Balancing the requirements, Follow up / Audit of Environmental Assessment Results Conference, 13 au 16 octobre, BanFF, 16 p.

JACKSON, Lorne, 1983: Mécanismes institués de la planification environnementale, Rapport de recherche, Université de Montréal, Institut d'Urbanisme, 55 p.

LANG, R.G., 1979: "Environmental Impact Assessment: Reform or Rhetoric" in Leiss, W. ed. Ecology versus Politics in Canada. University of Toronto Press, Toronto, pp. 233 - 255.

LUCAS, A.R. et S.K. McCALLUM, 1975: "Looking at Environmental Impact Assessment" in Elder, P.S. ed. Environmental Management and Public Participation, Toronto.

McCALLUM, S.K, 1975: "Discretion in decision-making: A Problem for Environmental Impact Assessment" in Chitty's Law Journal, vol. 23, no 3, pp. 75 - 79.

NEWFOUNDLAND / CANADA, 1985: Hibernia Development project, Report of the Environmental Assessment Panel, 62 p.

NOUVEAU-BRUNSWICK / CANADA, 1985: Deuxième réacteur nucléaire à Pointe Lepreau, Nouveau-Brunswick, Rapport de la Commission d'évaluation environnementale, no 29, 42 p.

O'RIORDAN, T. 1976: "The Role of Environmental Issues in Canadian-American Policy Making and Administration" in Watson & O'Riordan ed. The American Environment: Perceptions and Policies, Wiley and Sons, London, pp. 277 - 327.

PARCS CANADA, 1985, Procédures pour l'application du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, Directive de gestion 2.4.2., décembre 1981 révisée février 1985, 20 p.

PARENTEAU, R., BENOIST, A. et BERGERON, R. 1985: La participation du public aux audiences publiques sur l'environnement. Rapport de recherche, Institut d'urbanisme Université de Montréal, 174 p.

PECHES ET ENVIRONNEMENT CANADA, 1978: Rapport de la Commission d'évaluation environnesur la raffinerie d'uranium Eldorado, Port Granby (Ontario), 69 p.

ROBINSON, R.M. (BFEEE), 1985: Le rôle du gouvernement fédéral dans l'évaluation environnementale, Conférence du CIRL sur la Loi sur les ressources naturelles, 17 au 20 avril, "Pages choisies" no 11, 28 p.

SEWELL, W.R. 1981: "How Canada responded: The Berger Inquiry", Project Appraisal and Policy Review, T.O'Riordan et W.R.D. Sewell (eds), John Wiley and Sons, pp. 77-94

SMITH, L. Graham, 1982: "Alternative Mechanisms for Public Participation in Environmental Policy-Making", Environments, vol. 14, no 3, pp. 21-34.

WOLF, Paul G. (BFEEE) 1982: L'évaluation des incidences: une technique en développement, une perspective fédérale, Conférence internationale sur le pétrole et l'environnement, Halifax, 16 au 19 août, "Pages choisies" no 9, 25 p.

TABLE DES MATIERES

V. LE PROCESSUS D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE EN ONTARIO

	Page
1 - MISE EN CONTEXTE	V. 1
2 - ANALYSE DE LA PROCEDURE ONTARIENNE D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE	V. 4
2.1. Objectif de l'Environmental Assessment Act	V. 4
2.2. Règles d'assujettissement à la procédure	V. 4
2.2.1. Distinction entre secteur public et privé	V. 5
2.2.2. Mécanisme d'exemption	V. 6
2.2.3. La distinction entre un groupe d'interventions et des interventions individuelles	V. 7
2.3. Le contenu prescrit de l'évaluation environnementale	V.10
2.4. Cheminement prescrit par la procédure	V.11
2.4.1. Les consultations avant dépôt	V.14
2.4.2. La révision de l'évaluation environnementale	V.15
2.4.3. Les audiences publiques	V.16
3 - LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL	V.24
3.1. Les organismes gestionnaires de la procédure	V.24
3.1.1. La Direction des évaluations environnementales	V.24
3.1.2. La Direction des approbations environnementales et des services d'ingénierie	V.26
3.1.3. Comité consultatif de l'Ontario sur les évaluations environnementales	V.26
3.1.4. Commission d'évaluation environnementale	V.26
3.2. Articulation de l'Environmental Assessment Act aux autres lois	V.30
3.2.1. L'Environmental Protection Act et l'Ontario Water Resources Act	V.30
3.2.2. Le Consolidated Hearings Act	V.32
3.2.3. Interaction avec d'autres gouvernements	V.35
4 - LA PROCEDURE ONTARIENNE EN ACTION	V.38
4.1. Bilan quantitatif	V.38
4.2. Coûts et délais associés à la procédure	V.41
4.3. Rôle d'un tribunal administratif et imputation des frais à une des "parties"	V.43
4.4. Bilan global: quelques éléments de problématique	V.45
BIBLIOGRAPHIE	V.49

I.- MISE EN CONTEXTE

L'Ontario fut la première province canadienne à donner une assise légale à l'évaluation environnementale, avec l'Environmental Assessment Act de 1975 (1). A la différence du Québec, où des règlements sont venus préciser les modalités de l'étude d'impact ainsi que des audiences publiques, cette loi incorporait déjà les principaux éléments du processus de l'évaluation environnementale: les modalités d'assujettissement des secteurs public et privé, le contenu de l'évaluation environnementale, les grandes étapes de la procédure et la mise sur pied du Environmental Assessment Board. Le règlement général (2) adopté subséquemment venait préciser les modalités d'assujettissement et surtout le phasage de l'entrée en vigueur des diverses dispositions.

La procédure ontarienne comporte de nombreuses particularités que nous aborderons dans les pages qui suivent. La plus évidente et celle qui polarise, peut-être trop à notre avis, l'attention des analystes étrangers est le caractère décisionnel de la position prise par la Commission au terme des audiences publiques. En corollaire à cette particularité, les audiences revêtent un caractère quasi-judiciaire, caractère qui contraste singulièrement avec celui des audiences québécoises comme nous le verrons et qui a des répercussions sur les coûts et les délais impliqués. L'Ontario s'est aussi penchée sur le problème de l'harmonisation des audiences qui pourraient être requises sous différentes lois et a mis en place une loi qui permet la tenue d'une audience consolidée (Consolidated Hearings Act) (3). Une autre particularité fort intéressante est celle des règles d'assujettissement de groupes d'interventions ("class undertakings") tout comme d'interventions spécifiques, mais qui peuvent alors incorporer à la fois des projets et

---

(1) Governement of Ontario. Environmental Assessment Act. Revised Statutes of Ontario, 1980, Chapter 140. Queen's Printer for Ontario. 24 p.

(2) Governement of Ontario, General Regulations (R.R.O. 1980, Reg. 293) in Stats. Ontario - Issue 33 (May/85). Canadian Environmental Law. pp. 361-376.

(3) Governement of Ontario. Consolidated Hearings Act, 1981, chap. 20. PP. 71-82. Queen's Printer for Ontario.

des plans: cette particularité apporte, entre autres, un éclairage sur un enjeu important dans le contexte québécois. Une spécificité qui aura progressivement accaparé notre attention quant à son transfert possible dans la procédure québécoise, est l'étape de consultation avant dépôt de l'évaluation environnementale ("évaluation environnementale" dans le contexte ontarien désigne à la fois le processus et le document produit): cette étape officieuse, qui s'apparente au "scoping" américain, donne lieu à une dynamique importante entre les intervenants tant des gouvernements que du public et permet, en quelque sorte, l'exercice d'une médiation. Enfin, à ce dernier titre, l'Ontario tente d'instaurer officiellement une pratique de médiation, pratique qui ne se limite cependant encore qu'à un dossier.

Mais, tout comme pour les autres procédures, pour bien en appréhender le sens, il faut considérer la procédure dans son ensemble, dans son contexte d'application et non confiner la comparaison à une seule étape (les audiences par exemple). D'abord, il importe de saisir que la procédure ontarienne s'inscrit dans une tradition juridique différente de celle du Québec, tradition qui se reflétera dans ses modalités; ainsi elle s'accomodera d'une marge discrétionnaire en apparence plus importante, d'un informel en apparence plus considérable. A l'inverse, les audiences dont le déroulement est régi par le principe du "fair hearing", comporteront des obligations et des droits précis pour chaque intervenant; mais à cause de ceci et de leur caractère décisionnel, le recours aux audiences en matière d'évaluation environnementale demeurera exceptionnel, ou du moins beaucoup moins fréquent qu'au Québec. Et les modalités propres à l'Environmental Assessment Act prennent aussi sens dans leur interaction avec les autres lois qui traitent de la protection de l'environnement, lois que nous aurons l'occasion d'aborder; d'ailleurs, autre particularité de l'approche ontarienne, l'Environmental Assessment Act ne constitue qu'une des 4 lois sous lesquelles l'Environmental Assessment Board tient des audiences ou y participe.

Dans les pages qui suivent nous tentons de présenter ces particularités et de faire ressortir comment fonctionne la procédure ontarienne.

Même si la procédure ontarienne date de plus de dix ans, nous avons constaté qu'elle avait fait l'objet de relativement peu d'analyses ou de publications. Aussi nos principales sources ont-elles été les textes des lois et des règlements, de même que les publications officielles, entre autres le E.A. Update publié par l'Environmental Assessment Branch du Ministry of the Environment, les rapports annuels de ce ministère ainsi que ceux de l'Ontario Environmental Assessment Board. Pour compléter cette information et valider notre interprétation, des rencontres ont été effectuées auprès de l'O.E.A. Board (1), de l'Environmental Assessment Branch (2), de l'Ontario Hydro (3); enfin nous avons également interrogé un consultant qui avait été impliqué à la fois dans les procédures canadienne et ontarienne (4).

---

(1) Mme Y. Fernandez, Hearings Registrar, Ontario Environmental Assessment Board.

(2) M. R.C. Clark, planificateur environnemental auprès de l'Environmental Assessment Branch, Ministry of the Environment, Ontario.

(3) Mme G. Nelhams et M. R. Malvern, Environmental Studies and Assessment Department, Ontario Hydro.

(4) M. Stephen Jones, planificateur environnemental senior dans la firme MacLaren Plan Search, Guelph, Ontario.

2. ANALYSE DE LA PROCEDURE ONTARIENNE D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

2.1. Objectif de l'Environmental Assessment Act:

L'objectif de la loi est défini à l'article 2 de l'Environmental Assessment Act:

> "The betterment of the people of the whole or any part of Ontario by providing for the protection, conservation and wise management in Ontario of the environment".

Pour l'atteinte de cet objectif, la loi instaure un processus d'évaluation environnementale. Ce processus est destiné d'abord à identifier tous les impacts significatifs d'un projet suffisamment tôt dans sa planification pour qu'il soit encore possible d'envisager d'autres variantes ou de lui apporter des correctifs, et à s'assurer qu'aucune autorisation ne soit accordée sans une prise en compte des mesures de mitigation de ces impacts significatifs (Nelhams, 1984). Une place particulière est accordée à la participation du public dans le processus, place sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir.

Le contenu de cet objectif tel que formulé est très large et même vague. Et un auteur (Emond, 1978) soulevait certaines questions liées à cette formulation. Cet auteur se demandait si les termes de "betterment of the people of Ontario" pouvaient avoir comme implication que seuls les impacts directs sur des personnes devaient être pris en compte, au détriment de l'environnement naturel; il opposait à cette interprétation le point de vue d'un nombre croissant d'adhérents à l'effet que l'intégrité de l'environnement devait être une fin en soi, en dépit du fait que l'article 1 ne reconnaissait pas explicitement de droit à un environnement "meilleur". Il considérait que les termes "protection" "conservation" et "saine gestion" ne constituaient pas des critères assez substantiels pour appliquer la loi, même si certains articles (8 et 12) intégraient l'objectif de la loi parmi les facteurs que le ministre devait considérer en approuvant une opération.

2.2. Règles d'assujettissement à la procédure:

Un des enjeux critiques et probablement un des plus complexes de l'Environmental Assessment Act réside dans les règles d'assujettissement des interventions ("undertakings"). Dans l'analyse de ces règles, il importe de distinguer

trois éléments: d'abord la distinction entre les secteurs public et privé, les mécanismes d'exemption d'organismes ou d'interventions et enfin la distinction entre des groupes d'interventions ("class undertakings") ou des interventions individuelles qui seraient soumises à évaluation environnementale.

2.2.1. Distinction entre secteurs public et privé

La règle de base d'assujettissement, telle que précisée à l'article 3 de l'Environmental Assessment Act,est simple mais à l'opposé pour chacun des deux secteurs:

- toutes les interventions d'organismes publics, (définis à l'article 1-m) de ministères ou de municipalités sont assujetties aux dispositions de la loi, à moins d'avoir été exemptées par règlement ou par arrêté-en-conseil;

- seules les interventions du secteur privé désignées spécifiquement par règlementation sont assujetties (art. 40-d,e).

Cette approche différente aurait été adoptée, selon Emond, de façon à faire accepter la loi par le secteur privé et aussi à laisser au gouvernement une certaine latitude quant aux interventions du privé qui devaient être assujetties.

Le règlement 293, article 3, est venu préciser le caractère public de certains organismes, comme par exemple l'Hydro-Ontario, les universités et collèges, les "conservation authorities", et de ce fait les soumettre à la loi. Par contre l'article 7 de ce même règlement soustrait d'autres ministères ou organismes à l'application de la loi: entre autres mentionnons le Minister of Municipal Affairs and Housing,et le Minister of Agriculture and Food, qui de plus ne serait même pas assujetti à l'Environmental Protection Act.

Nonobstant ces soustractions, il faut souligner le caractère très englobant de cette règle d'assujettissement du public qui a pour effet de déplacer le fardeau de la preuve pour non-assujettissement sur le promoteur; et elle accorde

une marge de manoeuvre importante au ministre de l'Environnement.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, ce sont principalement des interventions du secteur public qui ont fait l'objet d'évaluation environnementale au sens de la loi, et seulement un nombre restreint d'interventions du privé (1).

2.2.2. Mécanisme d'exemption

L'article 29 de la loi donne au ministre de l'Environnement le pouvoir d'exempter une intervention ou un promoteur de champ d'application de la loi. Ce pouvoir d'exemption est cependant balisé par les considérations suivantes:

1° - Le ministre doit fournir les raisons à l'appui de sa décision: elle doit être motivée par l'intérêt public ou s'appuyer sur des normes;

2° - Le ministre ne peut accorder l'exemption qu'avec l'appui du Conseil des Ministres, ou d'un groupe de ministres que ce dernier aura désigné;

3° - Tous les décrets d'exemption doivent être rendus publics (art.31).

Aux fins d'éclairer le ministre dans sa prise de décision, un comité permanent a été mis sur pied en décembre 1982, le Environmental Assessment Advisory Committee; ce comité serait présentement composé de trois membres, soit 1 avocat et deux environnementalistes. Le comité a mis de l'avant trois critères pour guider les promoteurs publics dans leur évaluation de la possibilité d'obtenir une exemption (Environmental Assessment Branch, Ministry of the Environment, 1983):

- le caractère significatif au plan environnemental de l'intervention (sur la base des normes ou politiques en vigueur, de la superficie touchée, du caractère irréversible des impacts, de l'impact visuel ou de l'impact sur les services de l'intervention, etc.);

---

(1) Selon notre interlocuteur de l'E.A. Branch, 4 interventions du privé auraient été assujetties à la procédure.

- l'urgence de l'intervention envisagée, en rapport à un danger pour la santé ou la sécurité publique;

- ou enfin un intérêt évident du public à faire exempter l'intervention des exigences de l'Environmental Assessment Act.

Si de l'avis du promoteur une intervention satisfait à ces critères, il soumet alors au ministre de l'Environnement une demande qui doit comporter une justification qui sous-tend sa demande ainsi qu'une carte localisant le projet. La majeure partie de ces demandes sont alors référées au Environmental Assessment Advisory Committeequi peut recevoir des avis du public et même tenir des audiences sur le bien-fondé d'une demande.

Un grand nombre d'exemptions ont été accordées par règlements (promulgués selon l'article 40-f) ou par décrets durant les premières années de mise en vigueur de la loi, selon l'état d'avancement de leur planification ou leur importance: par exemple, l'article 9-2-c du règlement 293 soustrait certaines interventions en milieu hydrique jusqu'au 31 décembre 1986. Par contre en ce qui concerne toutes les autres exemptions, la tendance du gouvernement serait, selon nos interlocuteurs, de limiter considérablement les exemptions accordées. D'ailleurs, le fait pour un promoteur de solliciter une exemption serait très mal perçu du public.

Et quand une exemption est accordée,c'est-à-dire quand une intervention est soustraite aux exigences de l'Environmental Assessment Act, c'est toujours sous certaines conditions, conditions qui peuvent être assez exigeantes et impliquer une série de mesures de mitigation ainsi qu'un programme de suivi environnemental.

2.2.3. La distinction entre un groupe d'interventions ("Class undertakings") et des interventions individuelles:

Quant à la nature des interventions issues soit du secteur public ou du secteur privé, qui peuvent être soumises à la procédure, l'Environnemental

Assessment Act comporte une clause originale qui permet d'assujettir soit un groupe d'actions ("class"), soit une intervention individuelle:

a) - La catégorie groupe ("class") (selon l'article 41 de l'Environmental Assessment Act) permet la prise en compte d'une série de projets, dont les caractéristiques sont similaires, mais qui pourront être réalisés à différents endroits, et dont l'étendue et l'ampleur des impacts sont relativement limitées et prévisibles. Le groupe de projets est considéré comme une intervention unique au sens de la procédure et peut être autorisé comme tel. Un projet spécifique à l'intérieur d'un "class E.A." qui aura été approuvé peut alors être réalisé sans faire l'objet d'une évaluation environnementale spécifique; la seule exigence est de soumettre un rapport environnemental pour celui-ci ou de satisfaire aux autres exigences inscritesdans l'autorisation.
Cette catégorie présente l'intérêt de réduire les coûts et les délais d'approbation pour une série de petits projets qui seraient néanmoins assujettis à la loi.
Un point important cependant: il existe une clause pour transférer, en passant au travers de la procédure une évaluation d'un groupe d'actions à une évaluation d'interventions individuelles (procédure de "bumping-up"), si demande en est faite.
Si l'idée de soumettre un groupe d'actions à la procédure peut sembler séduisante à première vue, il y aurait beaucoup d'ambiguïté et de confusion, selon notre interlocuteur à Hydro-Ontario, quant à ce qui peut faire l'objet de ce type d'évaluation environnementale: l'Hydro-Ontario aurait mis au point une série de critères et un cheminement pour son fonctionnement interne, mais procéderait à d'intensives négociations avec l'Environmental Assessment Branch du Ministry of the Environment, avant de soumettre formellement un "class E.A".

b) - L'autorisation d'interventions ou de projets individuels, peut se faire en deux étapes. Un promoteur peut soumettre un projet spécifique, défini dans le temps et dans l'espace, à une évaluation environnementale, en vue d'obtenir l'autorisation requise par

l'Environmental Assessment Act.

Mais il peut antérieurement soumettre à évaluation environnementale le plan, soit l'ensemble d'actions ou le programme, dans lequel s'insère le projet: le plan est alors considéré comme une seule et même intervention au sens de la loi. La différence entre un "plan "E.A." et un "class E.A.", est que le premier s'adresse à un ensemble d'actions différentes qui s'intègrent l'une dans l'autre pour remplir un objectif, par exemple la desserte d'une région en électricité, alors que le second recouvre un ensemble de projets similaires; de plus, alors que le "class E.A.", une fois approuvé se trouve à conférer l'autorisation à chacun des projets qui en font partie, dans le cadre d'un "plan E.A.", les projets ou actions qu'il comporte pourront ultérieurement être assujettis à leur tour à une évaluation environnementale avant d'être approuvés. Le rôle du "plan E.A." était, en principe, de faire remonter l'évaluation environnementale vers l'amont de la planification et de fournir une toile de fond où la justification, les variantes et la programmation seraient discutées avant de passer à l'évaluation des composantes du plan (Nelhams, 1984) (1).

Dans la pratique par contre, l'application de cette séquence (i.e. de "plan E.A." à "project E.A.") se serait avérée très problématique. Deux promoteurs majeurs y auraient eu recours: l'Hydro-Ontario, dont deux "plans E.A." (les plans de transport d'énergie pour les régions du sud-ouest et de l'est de l'Ontario) ont été soumis officiellement au Ministère de l'Environnement, et le ministry of Transport and Communications. Ces promoteurs auraient constaté que beaucoup d'enjeux qu'ils croyaient avoir réglés lors de l'évaluation des plans ressurgissaient lors de l'évaluation environnementale de projets spécifiques: leur attitude, et ce avec l'accord de l'Environmental Assessment Branch, serait dorénavant

---

(1) Nous pouvons ici faire un parallèle avec l'étape du SCOPING dans la procédure américaine.

de ne soumettre que des projets spécifiques et bien définis à la procédure.

Enfin, mentionnons qu'intervention telle que définie dans l'Environmental Assessment Act, peut s'appliquer à une modification dans la gestion d'un équipement, même après l'obtention d'une autorisation (article 17 de la loi), ou encore à la mise hors service d'un équipement majeur.

2.3. Le contenu prescrit de l'évaluation environnementale:

Le contenu d'une évaluation environnementale est défini par l'article 5.3 de la Loi (1). Selon cet article l'évaluation doit comprendre:

a) une description des objectifs ("purpose") de l'intervention;
b) une description et justification ("statement of the rationale") de:
  i) l'intervention;
  ii) des variantes de mise en oeuvre de l'intervention;
  iii) des variantes de mise en oeuvre à l'intervention;
c) une description:
  i) de l'environnement affecté directement et indirectement;
  ii) des effets qui seront causés sur l'environnement;
  iii) des actions nécessaires pour prévenir, changer, mitiger ou remédier aux effets causés sur l'environnement, par l'intervention, par les variantes de mise en oeuvre de l'intervention et par les variantes de l'intervention elle-même;

et,

d) une évaluation des avantages et des désavantages de l'intervention et des variantes.

Quant à la définition d'environnement qui apparaît à l'article 1-c, elle est très large et englobe, en plus de l'air, du sol, de l'eau et de la vie végétale et animale:

---

(1) Rappelons qu'évaluation environnementale désigne à la fois le processus et le document produit au terme de celui-ci.

- les conditions sociales, économiques et culturelles;
- les édifices, structures, machineries ou autres engins;
- les solides, liquides, chaleur, bruit, vibration ou radiation résultant d'activités humaines;
- les interrelations entre ces éléments.

On retrouve donc sensiblement les mêmes exigences que dans les autres procédures (v.g. canadienne, américaine, québécoise) quant au contenu de l'évaluation environnementale et à la définition de l'environnement, sauf que les rubriques qui font partie de l'environnement humain sont plus détaillées dans la procédure ontarienne. Une telle portée à l'évaluation environnementale en fait un instrument de vision d'ensemble, de compréhension globale d'une intervention. Un analyste cependant, Emond (1985), y voit un inconvénient majeur: à cause justement de cette définition très large de l'environnement, à cause aussi de l'analyse exhaustive des variantes qu'elle doit comporter, l'évaluation environnementale deviendrait un processus général de prise de décision au lieu d'être un outil efficace de protection de l'environnement. Cet inconvénient pour cet auteur serait sûrement perçu comme un atout important par nombre d'autres analystes...

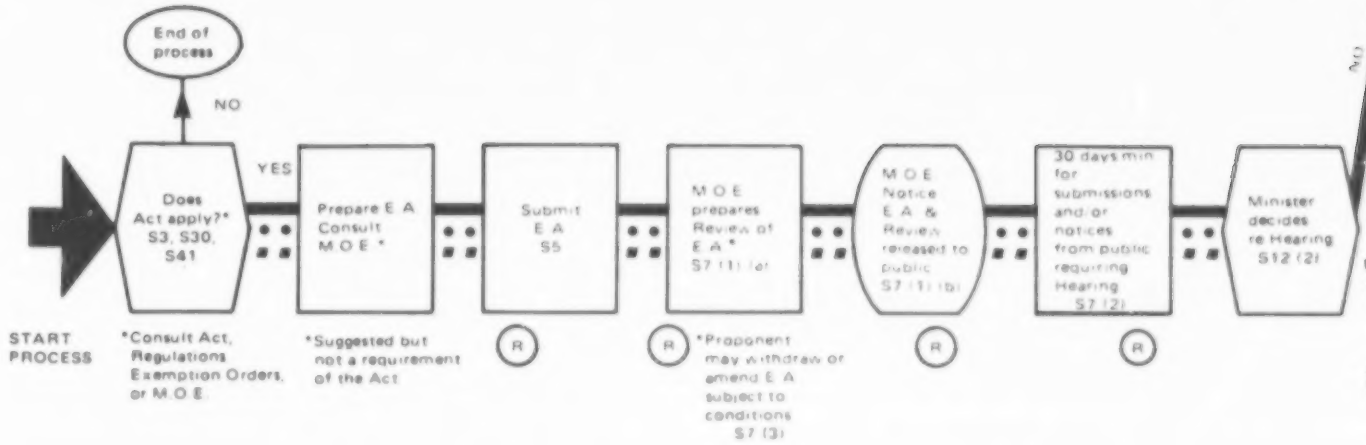
2.4. Cheminement prescrit par la procédure:

La procédure mise en place par l' Environmental Assessment Act est orientée vers une double prise de décision: elle veut permettre de déterminer si l'évaluation environnementale réalisée par un promoteur peut servir de base à l'autorisation d'une intervention, et elle incorpore la prise de décision quant à l'approbation même de l'intervention. Le cheminement prescrit, avec les diverses trajectoires qu'une demande peut emprunter, est illustré au diagramme du ministry of the Environment, à la page suivante. Apparaît ensuite, un diagramme illustrant ce cheminement,du point de vue d'un promoteur, l'Ontario Hydro (Nelhams, 1984), avec une indication des délais moyens impliqués à chaque étape.

Dans cette section nous souhaitons nous pencher plus spécifiquement sur les points suivants: les consultations avant le dépôt officiel de l'évaluation environnementale, la révision de l'évaluation environnementale, l'acceptation de l'évaluation et l'autorisation du projet, la structure des audiences publiques et

Ministry of the Environment
Ontario

DETAILED FLOW DIAGRAM OF THE ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT



LEGEND

PROCESS STEP

DECISION POINT

M O E NOTICE

END PROCESS

(R) DOCUMENT INTO PUBLIC RECORD

GUIDE TO USERS

1 The diagram is intended to identify the main steps in the process of dealing with an Environmental Assessment in accordance with The Environmental Assessment Act 1975. It should be read in conjunction with a copy of the Act, and references to relevant sections of the Act are provided in the diagram.

2 The diagram illustrates various possible circumstances and alternative situations which may occur in the application of the Act. Obviously therefore, any particular undertaking will not pass through all the steps shown here.

3 Within the process there are

(a) Three points where a decision on holding a Hearing may be made.

(b) Two decisions which must be made i.e. regarding acceptability of the Environmental Assessment and approval or otherwise of the undertaking.

(c) Two decision makers i.e. The Minister of the Environment with Cabinet approval, or the Environmental Assessment Board.

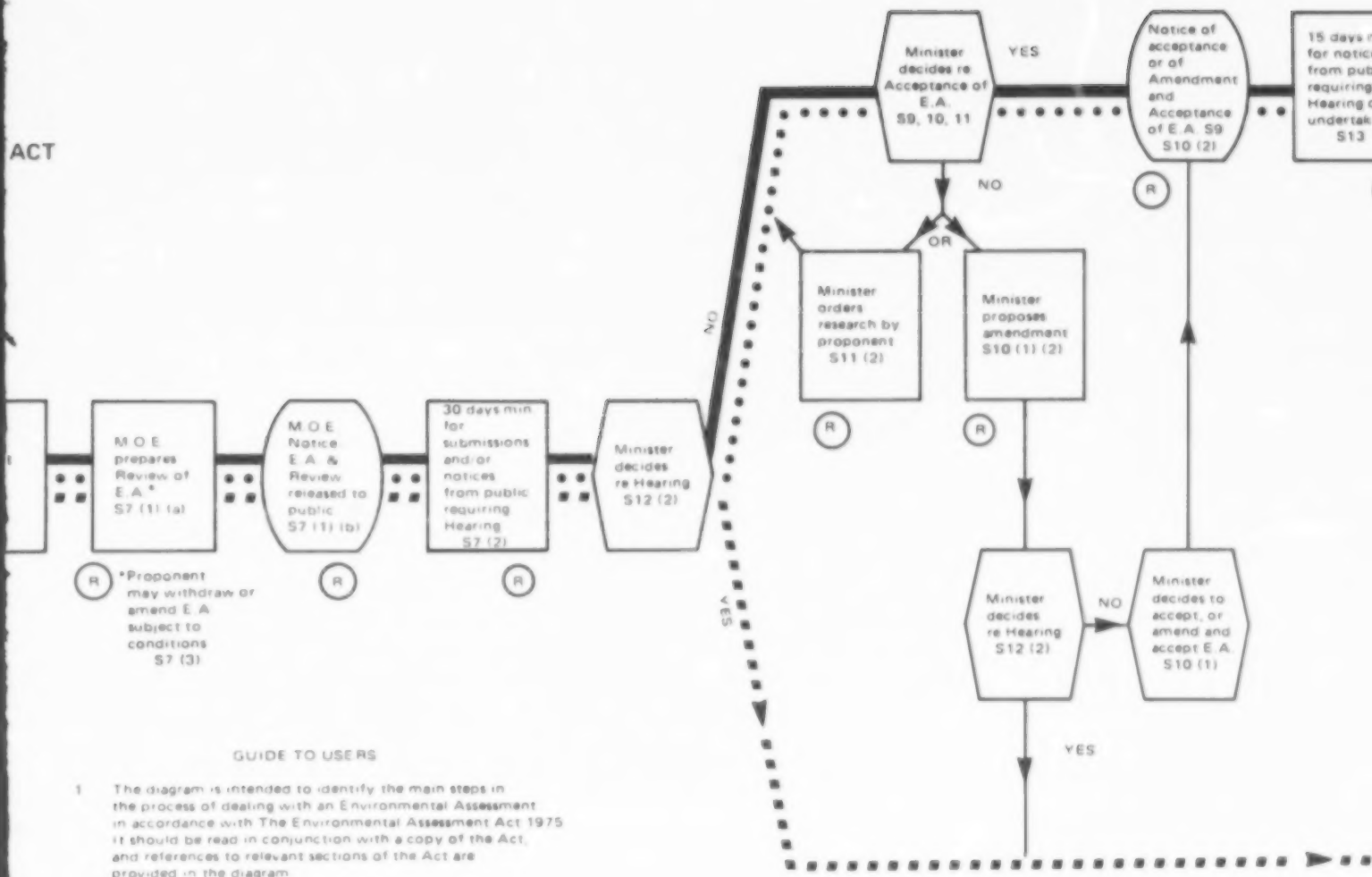
4 The three most likely routes for an undertaking to take once it has been submitted to The Minister of the Environment are shown.

▬▬ Where no Hearing is held, the Minister decides on the acceptability of the Environmental Assessment, and with Cabinet consent, on the approval of the undertaking.

■ ■ ■ The undertaking proceeds to the Environment Assessment Board, which makes both the above decisions.

● ● ● The Minister of the Environment decides on the acceptability of the Environmental Assessment, and the Environmental Assessment Board decides on the approval of the undertaking.

ACT



GUIDE TO USERS

1 The diagram is intended to identify the main steps in the process of dealing with an Environmental Assessment in accordance with The Environmental Assessment Act 1975 it should be read in conjunction with a copy of the Act, and references to relevant sections of the Act are provided in the diagram.

2 The diagram illustrates various possible circumstances and alternative situations which may occur in the application of the Act. obviously therefore, any particular undertaking will not pass through all the steps shown here.

3 Within the process there are

(a) Three points where a decision on holding a Hearing may be made,

(b) Two decisions which must be made i.e. regarding acceptability of the Environmental Assessment, and approval or otherwise of the undertaking,

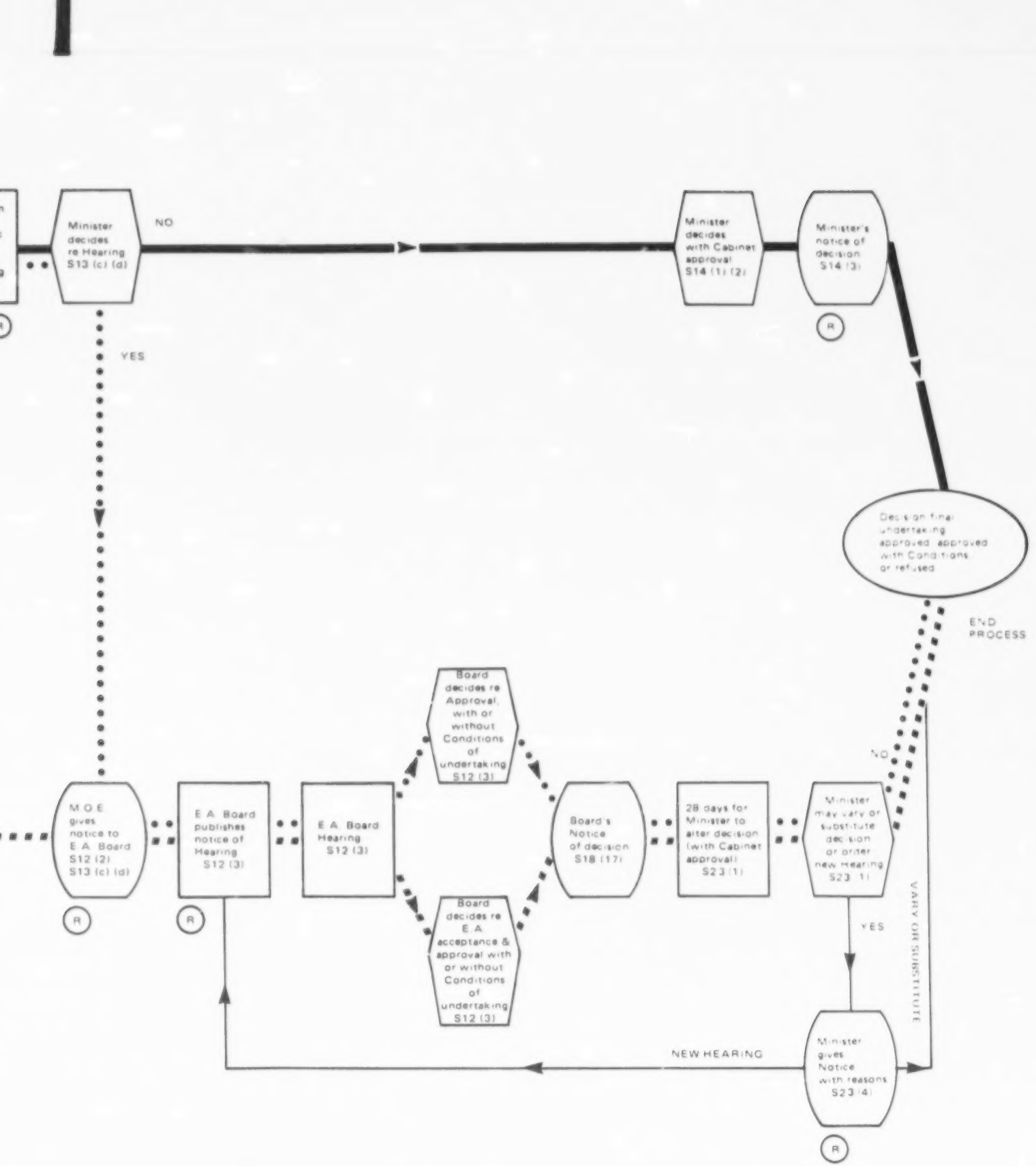
(c) Two decision makers i.e. The Minister of the Environment with Cabinet approval, or the Environmental Assessment Board.

4 The three most likely routes for an undertaking to take, once it has been submitted to The Minister of the Environment are shown.

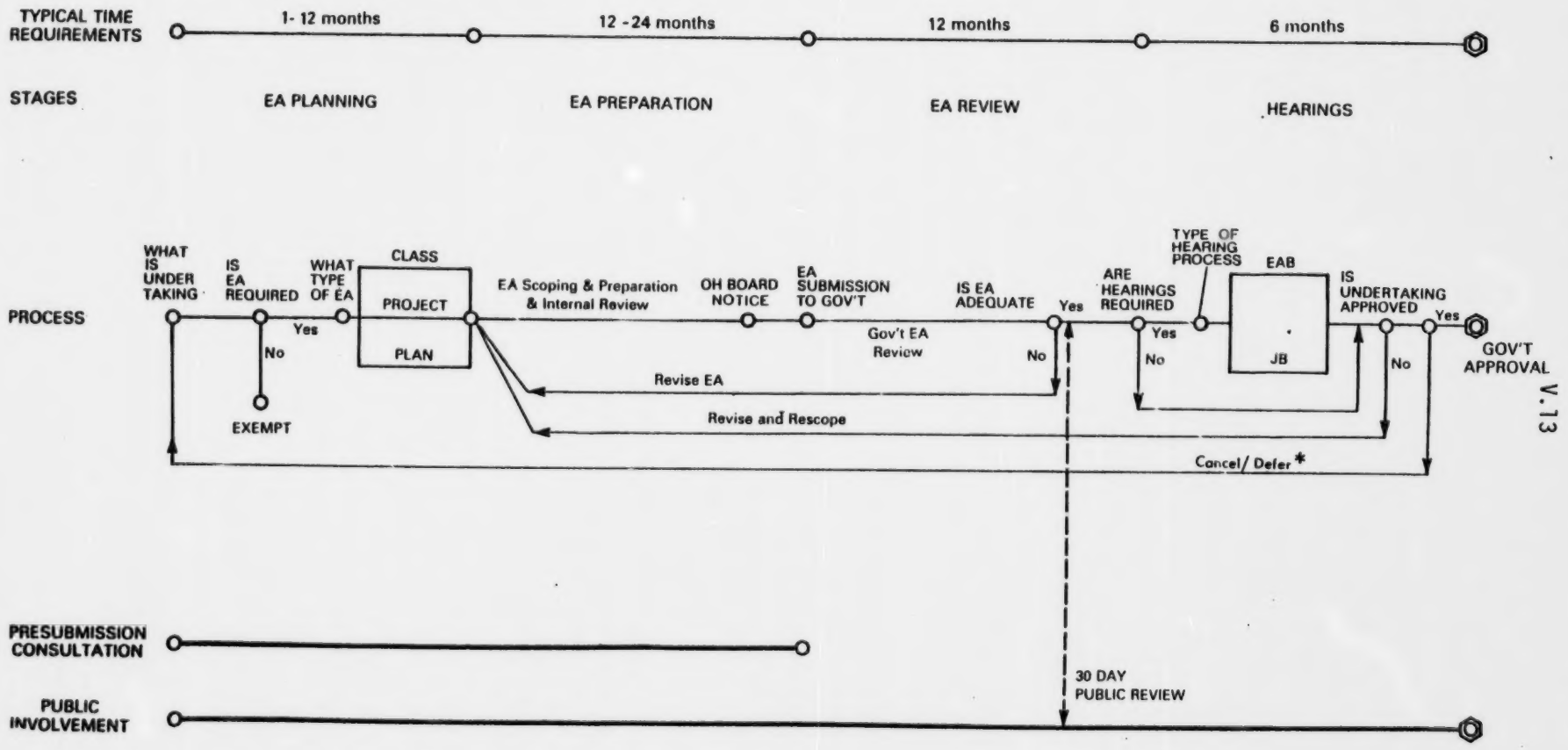
———— Where no Hearing is held, the Minister decides on the acceptability of the Environmental Assessment, and with Cabinet consent, on the approval of the undertaking.

■ ■ ■ The undertaking proceeds to the Environment Assessment Board, which makes both the above decisions.

• • • The Minister of the Environment decides on the acceptability of the Environmental Assessment, and the Environmental Assessment Board decides on the approval of the undertaking.


Minister decides re Hearing S13 (c) (d)
NO
Minister decides with Cabinet approval S14 (1) (2)
Minister's notice of decision S14 (3)
R
YES
Decision final undertaking approved approved with Conditions or refused
END PROCESS
NO
M.O.E. gives notice to E.A. Board S12 (2) S13 (c) (d)
E.A. Board publishes notice of Hearing S12 (3)
E.A. Board Hearing S12 (3)
Board decides re Approval, with or without Conditions of undertaking S12 (3)
Board decides re E.A. acceptance & approval with or without Conditions of undertaking S12 (3)
Board's Notice of decision S18 (17)
28 days for Minister to alter decision (with Cabinet approval) S23 (1)
Minister may vary or substitute decision or order new Hearing S23 (1)
YES
VARY OR SUBSTITUTE
NEW HEARING
Minister gives Notice with reasons S23 (4)

1982



V.13

Figure 2: Processus d'évaluation environnementale sous l'angle du promoteur Ontario-Hydro (Nelhams, 1984)

les différentes dispositions afférentes à l'implication du public.

2.4.1. Les consultations avant dépôt ("pre-submission consultation"):

Après qu'il a été déterminé si une intervention était assujettie à la procédure, il n'y a pas, à la différence de la procédure québécoise, d'étape où des lignes directrices sont fournies à un promoteur quant au contenu spécifique de l'évaluation environnementale qu'il doit réaliser: l'étape officielle suivante est le dépôt par le promoteur de son document d'évaluation environnementale(1). Par contre, le Ministère de l'Environnement incite fortement tout promoteur à mettre en place un processus élaboré de consultation avant dépôt: il ne voit d'ailleurs pas comment un promoteur pourrait satisfaire aux exigences de la loi sans passer par cette étape.

Même si cette consultation n'est pas prescrite par règlement, le ministère a élaboré des principes pour la structurer (2). Dès que l'Environmental Assessment Branch s'aperçoit qu'une intervention pourra nécessiter une évaluation environnementale formelle, un coordonnateur est nommé pour assister le promoteur dans l'interprétation de l'Environmental Assessment Act et dans l'identification des organismes, ministères ou individus susceptibles de participer aux consultations initiales. Le ministère considère essentiel que en plus des organismes publics, ce processus soit accessible à tous les groupes ou les individus susceptibles d'être touchés par l'intervention; un "steering committee" peut d'ailleurs être constitué, en collaboration avec les experts du promoteur.

Le rôle de ces consultations avant dépôt s'apparente au "scoping" dans la procédure américaine. Il vise à déterminer quels sont les enjeux principaux sur lesquels l'évaluation environnementale devrait se pencher, quels sont les problèmes sur lesquels il y a consensus et ceux qui devraient être examinés lors des étapes susbséquentes: cette consultation sert donc en quelque sorte à prétester comment l'intervention se comportera dans son passage au travers de la procédure.

---

(1) Le ministère de l'Environnement a néanmoins des lignes directrices générales qui sont présentées dans son document "General Guidelines for the Preparation of Environmental Assessments". Ce document, dont la dernière édition remontait à 1981, est présentement en voie de révision.

(2) Environmental Assessment Branch, Ministry of the Environment. Guidelines for Pre-Submission Consultation Associated with the Environmental Assessment Act February 1985.

"L'expérience confirme que la prise en compte de la plupart des problèmes et divergences qui peuvent être résolus lors de l'étape de consultation avant dépôt est préférable. Ceci peut permettre d'éviter le recours aux audiences publiques ou y atténuer les tensions qui sont courantes."

(Nelhams, 1984; p.4. Notre traduction)

Soulignons que le Gouvernement ontarien oblige ses ministères et ses agences à fournir leurs commentaires à cette étape et leur demande d'éviter de changer de cap par la suite, lors de la révision officielle ("review"), à moins de faire état de leurs motivations.

Enfin on suggère au promoteur d'intégrer à son document d'évaluation environnementale un résumé du processus de consultation de même que des problèmes non encore résolus.

2.4.2. La révision de l'évaluation environnementale ("Review")

En vertu de l'article 7.1.a de l'Environmental Assessment Act, le ministre de l'Environnement fait passer en revue ("review") l'évaluation environnementale soumise par le promoteur ou l'initiateur, par les différents ministères et agences publics. Le coordonnateur de l'Environmental Assessment Act Branch continue de jouer son rôle en sollicitant les avis des ministères impliqués lors de la consultation initiale. Les avis sont intégrés en un document qui comportera une recommandation quant à l'acceptation de l'évaluation environnementale ou demandera que des modifications lui soient apportées; et dans le cas où elle serait acceptée, le document présente des recommandations ayant trait à l'approbation du projet. A noter cependant, que cette révision est distincte de l'acceptation ("Acceptance") de l'Evaluation environnementale. Enfin l'Environmental Assessment Board n'est pas impliqué à cette étape.

L'évaluation environnementale et le rapport de révision sont ensuite rendus publics pour recevoir les avis et éventuellement des requêtes d'audience.

2.4.3. Les audiences publiques

L'implication du public est une des caractéristiques centrales de l'Environmental Assessment Act. Cette implication passe, selon les statuts (et en plus des endroits où elle survient non officiellement comme à la consultation avant dépôt), par trois volets: par la publication d'avis publics et la consignation dans un registre de toute l'information concernant une intervention (voir le diagramme du cheminement) mais surtout par la possibilité de tenir des audiences publiques. Les audiences sont placées sous la responsabilité de l'Environmental Assessment Board, organisme créé par l'Environmental Assessment Act en 1975 et dont les premiers membres ont été nommés, en vertu de l'article 18.1 en avril 1976. L'Environmental Assessment Board tient des audiences dans le cadre de trois autres lois; le Consolitaded Hearings Act, le Water Resources Act et l'Environmental Protection Act; nous revenons sur ces lois au chapitre suivant. En vertu de l'article 12.1, l'objectif des audiences est de déterminer si l'évaluation environnementale doit être acceptée ou amendée et si l'intervention doit être autorisée et sous quelles conditions, ou simplement si l'autorisation doit être accordée et avec quelles conditions (cf. différents cheminements sur diagramme). Il s'agit là de la grande originalité de la procédure ontarienne, en rapport aux autres procédures étudiées dans ce projet, soit ce caractère décisionnel des audiences tenues sous l'Environmental Assessment Act.

a) <u>Décision quant à la tenue d'audiences</u>

Le promoteur d'une intervention qui souhaite par exemple une discussion systématique sur une évaluation environnementale controversée, ou toute autre personne, peut demander au Ministre de l'Environnement, conformément aux articles 7.2, 10.2 ou 13, la tenue d'une audience publique (1), ce à quoi le Ministre de l'Environnement acquiesce sauf s'il considère la demande frivole, abusive ou causant délibérément du retard à l'opération (art.12.2,b et 13.d). Le ministre peut aussi demander la tenue d'audiences quand il le juge souhaitable (art.12.2,a et 13.c). Si on se reporte aux cheminements au sein de la procédure, il y a trois moments où cette décision de tenir audience peut se prendre:

- soit après que l'évaluation environnementale et la révision ont été

rendues publiques, au terme du délai minimal de trente jours;

- soit que le ministre, après une première décision de ne pas tenir d'audiences, après avoir décidé d'accepter l'évaluation environnementale, avec ou sans modifications, et émis un avis à cet effet, demande la tenue d'audiences sur l'autorisation de l'intervention;

- soit enfin que le ministre, après une première décision de ne pas tenir d'audiences,refuse d'accepter l'évaluation environnementale et réfère à l'Environmental Assessment Board la responsabilité de statuer et sur l'acceptabilité de l'évaluation environnementale et sur l'autorisation de l'intervention.

b) Caractère des audiences et statut des participants

L'Environmental Assessment Board peut établir ses règles de fonctionnement, en vertu de l'article 18.12, règles qui doivent cependant être conformes au Statutory Powers Procedure Act de 1971. D'ailleurs, si l'Environmental Assessment Act entre en conflit avec le Statutory Powers Procedure Act, c'est ce dernier qui prévaut; et si les deux lois devaient s'avérer silencieuses face à un problème de procédure, le recours à la "common law" s'imposerait alors (Emond, 1978, p.144). L'Environmental Assessment Board a publié en 1983, un guide sur la tenue d'audiences, guide qui en trace les grandes lignes; même si l'Environmental Assessment Board souhaite conserver aux audiences un certain caractère informel et par conséquent laisser une marge discrétionnaire aux membres du Board qui présideront à celles-ci, ces audiences se tiennent cependant sous l'égide du principe d'assurer à tous les participants une audience équitable ("fair hearing") et revêtent un caractère quasi-judiciaire, avec des règles quant aux modalités de participation, à la soumission d'information, au contre-interrogatoire des témoins et avec recours à des avocats, etc.; il s'agit là d'une différence majeure avec l'approche qui prévaut dans la procédure québécoise.

Une distinction est établie quant au statut des personnes qui participent aux audiences: l'Environmental Assessment Board distingue entre le "party" et le "participant" (1). Le "party" est défini à l'article 12.4 de l'Environmental Assessment Act et peut comprendre:

---

(1) A cause de l'absence d'équivalent français et d'une ambiguïté qui pourrait survenir dans la traduction, nous avons préféré conserver les termes anglais; néanmoins une traduction qui pourrait s'apparenter à "party" serait celle de partie prenante au processus, et une traduction de "participant" serait celle

a) le promoteur de l'intervention;
b) la personne, autre que le Ministre, qui a demandé la tenue de l'audience;
c) toute autre personne qui:
   i) selon l'Environmental Assessment Board a un intérêt à la procédure enclanchée;
   ii) que l'Environmental Assessment Board veut bien désigner en regard des objectifs de la Loi;

Le Statutory Powers Procedure Act permet aussi d'attribuer ce statut à d'autres personnes qui de par la loi pourraient être parties prenantes à ce processus même si elles ne sont pas mentionnés à l'Environmental Assessment Act. Les droits de chaque "party"sont précisés à l'article 10 du Statutory Powers Procedure Act; parmi ceux-ci le droit:

- d'être représenté par un avocat;
- d'interroger et de contre-interroger les témoins;
- de soumettre des documents à titre de preuve;
- de présenter une argumentation et de soumettre un mémoire.

Le statut de "party" est assez lourd et onéreux, puisqu'il implique le suivi de tout le déroulement de l'audience, et "l'obligation de soutenir une position spécifique devant le tribunal" (président de la commission pour l'audience sur le parc Samuel Bois,cité dans Parenteau et al. p.14).

L'autre catégorie d'intervenant prévue par le Board, est le "participant": ce statut est accordé aux personnes qui désirent s'impliquer d'une façon plus informelle et surtout ponctuelle dans le déroulement des audiences. Cet intervenant n'est pas tenu de soumettre sa position dans un mémoire écrit. La commission peut cependant décider de lui accorder certains des droits dévolus au "party", par exemple celui de contre-interroger les témoins.

Pour alléger le déroulement des audiences, l'Environmental Assessment Act accorde à l'article 18.15, à la commission (soit les membres du Environmental Assessment Board qui sont chargés de tenir les audiences) de regrouper un ensemble

de "parties" ("class of parties") véhiculant, à son avis, un même intérêt, et désigner une personne de ce groupe pour les représenter; cette clause n'élimine pas cependant les droits de chaque "party".

Enfin, il est à noter que seul un "party" serait habilité à loger un appel et ce seulement sur des questions de procédure, car selon l'article 18.19 de la Loi, les décisions de l'Environmental Assessment Board ne sont pas sujettes à contestation judiciaire (Emond, 1985).

c) Structure et déroulement des audiences

Les audiences comprennent deux phases: l'audience préliminaire et l'audience proprement dite. Pour chacune de ces deux phases, suite à la requête du ministre de l'Environnement de tenir des audiences, l'Environmental Assessment Act Board doit veiller à ce que toutes les personnes susceptibles d'être touchées par une intervention soient avisées de la tenue de celles-ci; une série d'audiences tenues dans le cadre d'un projet d'Hydro-Ontario aurait d'ailleurs été annulé à cause d'une ambiguïté dans la désignation du territoire touché. Et depuis, tous les avis de tenue d'audiences incorporent une carte du territoire en cause (1).

L'audience préliminaire n'est pas requise selon l'Environmental Assessment Act et est donc tenue à la discrétion du Board; dans les faits, pratiquement toutes les audiences tenues sous l'Environmental Assessment Act comporteraient cette phase.

Elle peut n'être présidée que par un des membres de la commission constituée. Elle a pour fonctions de:

- déterminer qui sont les "parties" et les "participants";
- identifier les questions en litige;
- s'assurer de la communication aux "parties" des documents relatifs à ces question;
- déterminer l'opportunité d'obtenir des dépositions de témoins, de les interroger;
- d'identifier les témoins à convoquer et la nature de leur contribution;

---

(1) Communication de Mme Y.Fernandez, Hearings Registrar, O.E.A.B.

- évaluer la durée des audiences principales et fixer la date de leur début. (1)

Cette phase, de par ses fonctions, est donc cruciale. Une fois les questions à débattre déterminées, aucune nouvelle question ne peut être abordée sans l'autorisation de la commission; et il peut même y avoir là matière à ajournement. La commission y décide aussi de la façon d'analyser l'intervention projetée, soit globalement, soit par phases. Les "parties" y mettent de l'avant la position qu'ils défendront subséquemment. L'audience préliminaire constitue en quelque sorte, et il s'agit là d'une fonction importante, une tribune où s'exerce une médiation, plusieurs enjeux pouvant y être résolus (Emond, 1985).

Encore une fois, pour l'audience principale ou l'audience proprement dite, la commission a une certaine latitude dans l'agencement de son déroulement. Il y a cependant une pratique habituelle (Environmental Assessment Board, op. cit.). Le promoteur ou l'initiateur de l'intervention projetée expose en premier lieu sa position et fait venir ses témoins, qu'il interroge ou fait interroger par son procureur. Les témoins sont ensuite contre-interrogés par les parties adverses, puis répondent aux questions de la commission. Le promoteur peut par la suite requestionner ses témoins. Ensuite, la séquence est inversée en faveur des "parties" et des "participants"; c'est-à-dire ils font valoir leur position et font venir leurs témoins, qui seront contre-interrogés par les procureurs du promoteur et répondront aux questions de la commission. La commission du E.A. Board bénéficie de l'assistance d'un procureur ("counsel"), qui peut aussi fournir une assistance aux parties dans l'interrogatoire des témoins. Pour s'assurer que l'information requise pour l'analyse de chaque cas est complète, le procureur de la commission pourra produire de nouveaux faits, auxquels l'initiateur a le droit de répondre. Dans la dernière étape, chaque partie, soit le promoteur et les "parties", résument leur position et leur argumentation, sous une forme qui peut s'apparenter à celle d'un plaidoyer.

---

(1) Source: E.A.B. A Guide for Hearings Under the O.W.R. Act, the E.P. Act, the E.A. Act, July 1983.

Les audiences, règle générale, sont publiques, donc accessibles à tous. Cependant, lorsque l'information discutée est jugée de nature confidentielle, l'audience peut se tenir "in camera" (article 19), tout comme le Ministre peut restreindre l'accès à certains documents, en vertu de l'article 30. Les témoignages sont prononcés sous serment et la commission du Board peut assigner des personnes à comparaître. Les témoignages portent sur de l'information factuelle ou sur une interprétation de celle-ci; la commission pourra à l'occasion accepter des témoignages qui reposent sur le "oui-dire", à condition cependant que les exigences d'équité ("fair hearing") soient respectées. Enfin, de façon à accélérer le déroulement et à ce que toute l'information soit disponible, la commission s'attend à ce que les "parties" soumettent à l'avance une liste des questions qu'elles entendent poser lors de l'interrogatoire des témoins; de même, la commission peut aussi demander aux témoins de soumettre un témoignage écrit. Une transcription, par notes sténographiques, doit être réalisée pour toutes les étapes des audiences; par contre, l'utilisation d'autres média, la télévision par exemple, est laissée à la discrétion de la commission qui préside aux audiences.

En conclusion, la procédure ontarienne vise donc beaucoup moins la production d'information nouvelle ou l'investigation de problèmes techniques ou environnementaux, selon le modèle canadien par exemple, que la validation de l'information mise sur la table,la substance de la décision finale ne pouvant porter que sur les enjeux ou questions traités.

d) La où les décisions rendues par la commission du E.A. Board

L'originalité de la procédure ontarienne, rappelons-le réside dans le caractère décisionnel des conclusions auxquels la commission en arrive: la décision peut porter ou sur l'autorisation de l'intervention ou sur l'acceptation de l'évaluation environnementale et sur l'autorisation du projet, selon le mandat confié à la commission. L'acceptation de l'évaluation environnementale serait basée principalement sur la qualité et la cohérence de l'analyse effectuée par le promoteur. Et seuls les membres de l'E.A. Board, la commission, qui ont suivi le déroulement de l'audience principale peuvent

participer à la prise de décision, selon l'article 18.10. La décision de la commission est considérée comme la décision du ministre de l'Environnement, avec l'approbation du gouverneur en conseil (article 20). Dans le délai de 28 jours suivant la décision de la commission, à défaut de quoi la décision devient finale, le ministre peut décider de modifier la décision, la renverser ou demander la tenue de nouvelles audiences; il doit cependant motiver sa démarche par écrit, et communiquer ce document à tous les intervenants (art. 23).

Selon le Hearings Registrar de l'E,A. Board et selon Parenteau et al (1985), la décision de la commission serait véhiculée par le biais de deux documents; un premier, "reasons for decision", ferait la synthèse des arguments discutés lors des audiences et comprendrait de 40 à 100 pages. Le second document, de moins de 10 pages et dont la production pourrait être décalée dans le temps, ferait état de la décision elle-même, et des conditions sous lesquelles elle est rendue.

En effet, l'intervention peut être autorisée intégralement ou sous certaines conditions ayant trait aux méthodes ou au phasage de la mise en oeuvre, et à des mesures de mitigation (article 14.1). Pour un groupe d'interventions ("class"), l'acceptation de l'évaluation environnementale et l'approbation entraîne l'approbation des interventions comprises dans ce groupe; elle peut néanmoins être sujette à certaines conditions, comme:

- l'exigence pour le promoteur de soumettre un rapport sur chaque projet;
- la nécessité pour le promoteur d'effectuer un suivi environnemental;
- l'assujettissement de certains projets du groupe à une évaluation environnementale spécifique;
- enfin, une échéance au-delà de laquelle une nouvelle évaluation environnementale de groupe serait requise (E.A. Update, janvier 1978).

Le promoteur a la responsabilité de se conformer aux conditions qui seront prescrites dans l'approbation de son intervention. L'article 38 de la

Loi indique que le promoteur devra donner un avis au Ministre s'il prend connaissance de toute situation ou de tout fait ou événement qui a affecté, affecte ou affectera la mise en oeuvre de son intervention conformément aux conditions de l'approbation liées au projet.

De même, si une personne contrevient aux dispositions de cette Loi ou aux conditions de l'approbation d'un projet, elle est passible d'une amende telle que mentionnée à l'article 39 de la Loi.

En rapport avec la substance de la décision que peut rendre la commission, la contestation de l'audience du plan "Eastern Ontario" du promoteur Ontario Hydro, en plus de porter sur la justesse de l'avis d'audience, avait soulevé la question de la possibilité pour une commission d'approuver une variante autre que celle retenue par le promoteur. La cour de première instance (Divisional Court), soutenue en cela par la cour d'appel, a reconnu que la commission pouvait assujettir un promoteur à certaines conditions, qui modifiaient la façon de réaliser l'intervention, mais n'avait d'autre choix que celui d'approuver ou de rejeter la variante principale d'intervention retenue par le promoteur. Cette position impliquerait même, selon notre interlocuteur du E.A. Board, qu'une commission ne peut recommander un tracé situé à l'extérieur de la zone d'étude retenue par le promoteur (1).

---

(1) Mme Y. Fernandez, Hearing Registrar, Ontario Environmental Assessment Board.

3. LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL

3.1 Les organismes gestionnaires de la procédure

Quatre organismes et directions sont impliqués officiellement dans l'administration de la procédure d'évaluation environnementale et tous les quatre relèvent du Ministre de l'Environnement: la Direction des évaluations environnenmentales et la Direction des approbations environnementales et des services d'ingénierie, du Ministère de l'Environnement; La Commission d'évaluation de l'environnement ("Environmental Assessment Board") et le comité consultatif de l'Ontario sur les évaluations environnementales ("Ontario Environmental Assessment Advisory Committee") qui se rapportent directement au Ministre. Ils sont localisés sur l'organigramme du Ministère de l'Environnement qui apparaît en page suivante.

3.1.1 La Direction des évaluations environnementales ("Environmental Assessment Branch")

Cette Direction relève de la Division de la planification environnementale: c'est la principale responsable de l'administration courante de l'E.A. Act. Elle élabore les règlements et directives concernant les diverses stratégies et mécanismes d'application de la Loi, conseille les promoteurs quant à l'assujettissement des interventions projetées et aux exigences qu'elle contient, coordonne la révision ("review") par les ministères et agences gouvernementales et assure la tenue du registre public prévu à l'article 31. En dépit de ces attributions très larges, la Direction jouerait davantage un rôle de coordonnateur que de conseiller technique, de l'avis de deux de nos interlocuteurs (1); ceci résulterait en grande partie de l'inexpérience du personnel de cette direction.

La Direction comprenait, en date de février 1986, un personnel d'une trentaine de personnes: sur ce, 18 étaient des planificateurs

---

(1) D. Nelhams, Ontario Hydro; S. Janes, MacLaren Plan Search,

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

SOURCE: Ministère de l'Environnement de l'Ontario. Rapport annuel 1983-84. Toronto, Ontario.

environnementaux (trois planificateurs seniors et 15 planificateurs spécialisés dans diverses disciplines (biologie, géographie, transport, etc.)) sous la direction d'un ingénieur et d'un assistant directeur, le reste étant du personnel de soutien.

3.1.2 La Direction des approbations environnementales et des services d'ingénierie

Cette direction relève de la Direction des activités régionales et aurait la responsabilité de l'analyse technique de l'évaluation environnementale et de l'intervention projetée (Nelhams, 1984). Il s'agit là d'une particularité intéressante et qui différencie l'approche ontarienne de l'approche québécoise, où les dimensions substantive et procédurale sont du ressort de la Division des évaluations environnementales; il serait intéressant d'investiguer comment fonctionne l'interaction entre ces deux directions dans la ministère de l'Environnement en Ontario.

De plus, cette direction sera impliquée dans l'Ontario Water Resources Act et l'Environmental Protection Act, deux lois sur lesquelles nous reviendrons dans la section sur l'harmonisation des lois: c'est son directeur qui détermine si des audiences sont requises en vertu de ces lois.

3.1.3 Comité consultatif de l'Ontario sur les évaluations environnementales.

La seule attribution de ce comité, dont nous avons déjà traité à la section 2.2.2, aurait jusqu'à maintenant été d'examiner l'opportunité d'exempter certaines interventions de la procédure et de conseiller le Ministre en conséquence; le Ministre pourrait cependant lui demander d'accomplir d'autres fonctions (E.A. Update, janvier 1985).

3.1.4 Commission d'évaluation environnementale (Environmental Assessment Board)

L'Environmental Assessment Board est un tribunal administratif indépendant mis sur pied par l'Environmental Assessment Act: sa

création remonte donc à 1975. La section III, soit de l'article 18 à l'article 23 de la Loi,met de l'avant les différentes clauses afférentes à cet organisme. Il se rapporte directement au Ministre de l'Environnement. Il est constitué d'un minimum de 5 membres qui sont nommés par le Lieutenant-gouverneur en conseil et ne sont pas à l'emploi de la fonction publique ontarienne, au sein d'un ministère; par contre, cette clause n'exclut pas ceux qui antérieurement étaient à l'emploi du gouvernement,. Ainsi, celui qui présidait la Commission en 1980-81 avait été au service du gouvernement ontarien pendant 35 ans et celui qui lui a succédé était vice-président de l'Ontario Municipal Board depuis 1968. Les membres sont nommés pour un mandat de trois ans, mandat qui pourrait être renouvelé pour 3 ans dans le cas des membres permanents ou sur une base annuelle pour les membres à temps partiel, mais avec un principe à l'effet que dans la mesure du possible le 1/3 des membres devraient se retirer à chaque année (article 18.4); le mandat du président quant à lui est fixé "au plaisir" du lieutenant-gouverneur en conseil.

Le quorum de la commission est fixé à 3 membres; le président peut cependant autoriser un nombre inférieur de membres à tenir une audience, avec tous les pouvoirs normalement dévolus à la commission (article 18.13). Enfin la commission peut s'adjoindre du personnel de soutien ou faire appel à de l'expertise extérieure au besoin. Le tableau suivant illustre l'évolution de la composition du Board, de son personnel de soutien et de son budget au cours des 5 dernières années. Le président actuel de l'E.A. Board, un avocat, professeur à la Faculté de génie de l'Université de Toronto, est assisté de trois vice-présidents à temps complet (2 avocats et une infirmière avec une expérience dans la politique municipale).

Selon le Hearings Registrar du Board, que nous avons rencontré, les commissaires ou membres de la Commission, lors des premières années,se faisaient accompagner de 1 ou 2 aviseurs techniques lors des audiences; la pratique actuelle consisterait davantage à restreindre l'utilisation d'aviseurs et à impliquer les membres directement dans l'analyse des dossiers, un sténographe officiel se chargeant de faire la synthèse de l'information soumise lors des audiences.

BILAN DU FONCTIONNEMENT DE L'ENVIRONMENTAL ASSESSMENT BOARD (2)

- Période	1980-81 (1)	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85
- Membres:					
a) à temps complet	2	4	4	4	4
b) à temps partiel	14	14	14	8	6
- Personnel de soutien	10	10	10	9	8
- Budget de fonctionnement	$644,000	$918,000	$835,000	$811,808	$1,180,844
- Nombre d'audiences sous chaque loi	19	18	17	19	19
- Ontario Water Resources Act	18 complétées	9 complétées 1 non complétée	16 complétées	8 complétées	8 complétées
- Environmental Protection Act	7 complétées 2 non complétées 1 ajournée sine die	7 complétées 1 non complétée	7 complétées 1 nom complétée 1 interrompue	7 complétées 3 non complétées 2 ajournées sine die	10 complétées 2 ajournées sine die
- Environmental Assessment Act	1 complétée 2 non complétées 1 ajournée sine die	2 complétées	1 complétée	-	1 complétée
- Consolidated Hearings Act	-	4 non complétées 1 interrompue	4 complétées 3 non complétées 1 rejetée	4 complétées 3 non complétées	1 complétée 1 non-complétée 2 décisions ajournées

1.- Les périodes s'étendent du 1er avril d'une année au 31 mars de l'année suivante.

2.- Source: rapports annuels du E.A. Board.

En plus des audiences prévues à l'Environmental Assessment Act, la commission est chargée de tenir des audiences ayant trait aux systèmes de disposition de déchets, en vertu de l'article 33 de l'Environmental Protection Act (1), et des audiences ayant trait aux travaux d'assainissement ou travaux d'aqueduc et d'égout, en vertu des articles 6 et 43 de l'Ontario Water Resources Act (2). De plus, la commission peut tenir des audiences spéciales lorsque requises par arrêté-en-conseil. Enfin, l'E.A. Board conjointement avec l'Ontario Municipal Board peut tenir des audiences sous le Consolidated Hearings Act (3); une commission spécifique est alors constituée sur décision des présidents de ces deux organismes. Nous revenons ur ces différentes lois à la section suivante sur l'articulation de l'E.A. Act aux autres lois. Signalons néanmoins que dans le cas des audiences en vertu de l'Environmental Protection Act et de l'Ontario Water Resources Act, régies par la section II du Public Inquiries Act 1971, la commission de l'E.A. Board formule une recommandation plutôt qu'une décision: son rapport, avec ses conclusions et recommandations, est acheminé au Ministre de l'Environnement qui le prend en considération dans sa décision. Les audiences sous l'E.A. Act et le Consolidated Hearings Act sont régies par le Statutory Powers Procedure Act 1971 et donnent lieu à une décision de la commission, décision dont la substance ne peut faire l'objet d'une contestation judiciaire. Pour toutes ces audiences, l'E.A. Board peut établir ses propres règles de procédure, dans la mesure où elles sont en conformité ou avec le Public Inquiries Act 1971, ou avec le Statutory Powers Procedure Act 1971.

Le tableau présente aussi le nombre d'audiences qui se sont tenues sous l'égide de chaque loi; si le nombre d'audiences sous l'Environmental Protection Act et l'Ontario Water Resources Act, est d'environ 4 fois supérieur en moyenne aux audiences tenues sous l'E.A. Act et le Consolidated Hearings Act, la proportion du temps et des ressources accaparés par les audiences sous ces 2 dernières lois serait en proportion inverse, selon le Hearings Registrar.

---

(1) Government of Ontario. Environmental Protection Act. Revised Statutes of Ontario, 1980, Chapter 141 as amended by 1981, Chapter 49 and 1983 Chapter 52 and Regulation 308, Revised Regulations of Ontario, 1980. February 1985. Queen's Printer. Ontario.

(2) Government of Ontario. Ontario Water Resources Act. Revised Statutes of Ontario, 1980, Chapter 361, as amended by 1981, Chapter 50 and 1983 Chapter 51. September 1985. Queen's Printer. Ontario.

(3) Government of Ontario. Consolidated Hearings Act, 1981. 1981, Chapter 20; in force July 3, 1981. Ontario Statute Citator.

3.2 Articulation de l'Environmental Assessment Act aux autres lois

Pour bien saisir l'insertion de l'Environmental Assessment Act dans la configuration législative ontarienne, trois lois en particulier sont importantes: l'Environmental Protection Act, l'Ontario Water Resources Act et surtout le Consolidated Hearings Act.

3.2.1 L'Environmental Protection Act et l'Ontario Water Resources Act

Il ne relève pas de l'E.A. Act de définir les niveaux de pollution, les critères de qualité de l'environnement, les taux acceptables de contaminants: ces mesures découlent principalement de l'Environmental Protection Act et en partie de l'Ontario Water Resources Act.

L'Environmental Protection Act s'apparente, sous bien des aspects mais en excluant entre autres les dispositions sur l'étude d'impact sur l'environnement, à notre loi de la qualité de l'environnement: il comporte une prohibition statutaire de polluer, et accorde au(x) Directeur(s), employé(s) du Ministère de l'Environnement qui sont désignés comme tel(s) par le Ministre, un pouvoir d'ordonnance pour cesser de polluer ou contrôler une pollution, mais surtout requiert l'obtention d'un certificat d'autorisation pour la construction ou la modification d'un équipement qui peut être cause de pollution. En plus, cette loi contient des dispositions sur les véhicules moteurs, l'eau, la gestion des déchets, etc.; elle accorde au lieutenant-gouverneur en conseil la possibilité d'adopter des règlements en relation à la substance de la loi, par exemple le règlement 308 sur la pollution atmosphérique. Pour les projets de disposition ou d'enfouissement des déchets, le Directeur peut ou doit, selon les dimensions du projet, tenir des audiences (articles 30 et 32 de l'E.P. Act); et dans ces circonstances, il peut demander à l'Environmental Assessment Board de les tenir. Par ailleurs, selon l'article 35, le Ministre peut aussi demander la tenue d'audiences publiques par l'E.A. Board sur un règlement d'une municipalité qui concerne la localisation ou la gestion d'un site d'enfouissement des déchets.

L'Ontario Water Resources Act a pour objectif la prévention de la pollution et le contrôle des décharges en milieu aquatique. Cette loi

comporte des dispositions concernant les puits, les travaux et projets d'adduction d'eau et d'égouts; elle accorde également le pouvoir d'émettre des règlements en la matière. Dans le cas des projets d'égouts ou d'assainissement, selon qu'ils franchissent les limites de plusieurs municipalités ou qu'ils se situent sur le territoire d'une seule municipalité, (articles 25 et 26) le Directeur doit ou peut demander la tenue d'audiences publiques; il peut alors demander à l'E.A. Board de les tenir (article 6).

Les audiences sous ces deux lois sont régies par le Public Inquiries Act. Elles comportent deux différences importantes avec les dispositions que nous avons décrites précédemment dans le cadre de l'E.A. Act: elles sont tenues par un ou des membres du E.A. Board qui acheminent leur rapport au Board lui-même, puis ce dernier achemine le rapport, contenant une synthèse de l'information et des opinions ainsi que ses recommandations, au Ministre ou au Directeur de qui relève la décision. Avant la création de l'Environmental Assessment Board, les audiences étaient tenues par l'Environmental Hearing Board; mis sur pied en 1972 et dissous en 1976, cet organisme aurait tenu 235 audiences durant son existence (E.A. Update, mars 1977).

Le promoteur d'une intervention assujettie à l'Environmental Assessment Act ne peut recevoir aucun permis ou autorisation accordé en vertu de toute autre législation du Gouvernement de l'Ontario ou d'une municipalité tant que cette intervention n'a pas été autorisée aux termes de cette loi (article 6). Et même si le ministre doit tenir compte de l'Environmental Protection Act et de l'Ontario Water Resources Act dans l'acceptation d'une évaluation environnementale (articles 8 de l'E.A. Act), l'approbation d'une intervention sous l'E.A. Act n'exclut aucune des dispositions de ces 2 autres lois ou des règlements édictés sous leur égide. Selon un de nos interlocuteurs (1), l'E.A. Act vise l'intégration de l'évaluation environnementale à l'amont dans la planification d'un projet, alors que l'E.P. Act serait davantage une loi de "design" environnemental.

Enfin l'Environmental Protection Act a donné lieu à une première application d'un processus de médiation environnementale sur lequel

---

(1) S. Janes, MacLaren Plan Search.

le gouvernement ontarien miserait beaucoup, y ayant fait référence dans son discours du trône en 1984. A la requête du Ministre, l'E.A. Board a choisi un médiateur (un avocat spécialisé dans les relations de travail) pour en arriver à déterminer un site d'enfouissement de déchets acceptable pour 6 municipalités adjacentes; une solution proposée par le médiateur pour le court terme aurait reçu l'assentiment de 14 des 17 parties impliquées et la médiation s'est poursuivie pour trouver une solution définitive (1). Même si une médiation s'avère féconde, l'E.A. Board doit néanmoins tenir une audience par après et satisfaire aux exigences de la législation pertinente.

3.2.2 Le Consolidated Hearings Act

a) Les antécédents au Consolidated Hearings Act

Dès le départ, les possibilités de chevauchement entre l'application de l'Environnemental Assessment Act et le processus de planification au niveau municipal avaient suscité beaucoup d'inquiétudes. La planification municipale avait été étudiée en profondeur au cours des années 70 par une série de commissions et de comités, jusqu'à la publication par le gouvernement d'un Livre Blanc sur le Planning Act (2) et du rapport PARC (Planning Act Review Committee). Ce dernier rapport faisait ressortir plusieurs champs d'application communs et demandait d'effectuer des recherches sur quatre aspects:

- la définition d'environnement que donne l'E.A. Act;
- les conflits entre la philosophie de chacune des lois;
- la possibilité que les plans municipaux soient assujettis à l'E.A. Act;
- la multiplication des audiences par l'Ontario Municipal Board et l'E.A. Board.

Le rapport a donné lieu à des consultations entre les ministres de l'Habitation et de l'Environnement et à l'adoption de trois principes pour une rationalisation de l'application des deux lois (E.A. Update, juillet 1979):

---

(1) Environmental Assessment Board. Ninth Annual Report, 1985.

(2) Government of Ontario, Planning Act, R.S.O. 1980, c. 379 (ann. 1981, c. 15)

- les considérations environnementales devraient faire partie intégrante de l'application du Planning Act;
- les interventions privées au niveau municipal ne devraient être assujetties à l'E.A. Act que lorsque le gouvernement provincial juge qu'il est dans son intérêt de le faire;
- dans les cas de dédoublement ou les conflits de juridiction, une solution intégrant les deux procédures devrait être appliquée.

Ces principes reconnaissaient donc d'une part la nécessité d'un processus global et unifié en matière d'environnement mais aussi l'autonomie locale en matière de planification de projets de développement. La politique gouvernementale sur ce dernier aspect restait néanmoins ambiguë. Le Livre Blanc avait recommandé de protéger les intérêts provinciaux contre les effets péjoratifs de la planification municipale. Le rapport de la commission Porter avait également fait ressortir le caractère inapproprié du processus municipal pour la planification des grands équipements: une municipalité n'ayant pas de vision globale d'une situation, n'aurait aucune raison d'accepter un équipement sur son territoire, si elle n'y voyait que des impacts négatifs. Et par la structure du Planning Act, c'est devant l'Ontario Municipal Board que le gouvernement devait faire valoir ses objections à un plan ou un règlement élaboré par une municipalité.

b) L'adoption du Consolidated Hearings Act

Ces questions sur les possibilités de juridictions communes et le dédoublement des procédures ont conduit le gouvernement de l'Ontario à adopter, en juillet 1981, une nouvelle loi: le Consolidated Hearings Act (1). Cette loi englobe la législation ontarienne en matière d'environnement et de planification dans l'intention de réunir sous une seule procédure les procédures d'application, de révision, d'audience, de décision et d'appel, entre autres sous les lois suivantes:

- l'Environmental Assessment Act;
- l'Ontario Water Resources Act;

(1) Government of Ontario. An Act to provide for the Consolidation of Hearings under certain Acts of the Legislature, Chapter 20. Assented to July 3rd, 1981.

- l'Environmental Protection Act;
- le Planning Act;
- le Municipal Act;
- l'Ontario Municipal Board Act;
- l'Expropriations Act;
- le Niagara Escarpment Planning and Development Act, et
- le Parkway Belt Planning and Development Act 1973.

Au besoin pouvaient aussi être édictés des règlements pour étendre à d'autres lois les dispositions du Consolidated Hearings Act.

En vertu de cette loi, les audiences sont tenues par une commission mixte ("joint board") constituée d'un ou de plusieurs membres d'un ou des deux organismes suivants, l'Ontario Municipal Board et l'Environmental Assessment Board; dans chaque cas la composition de la commission mixte est déterminée par les présidents de l'E.A.B. et de l'O.M.B.. Le promoteur d'une intervention assujettie à cette loi doit transmettre un avis écrit, spécifiant la nature de l'intervention et les audiences qui sont ou peuvent être requises, au Hearings Registrar, une fonction créée par le C.H. Act à l'article 16; ce dernier à son tour transmet l'avis aux présidents des deux organismes. Il n'y a pas de règles quant au déroulement des audiences: il appartient à chaque commission conjointe d'établir ses règles de procédure, en vertu de l'article 7.3; et, selon le Hearings Registrar, chaque audience aurait suivi un cheminement propre. Il n'est pas clair si ce sont les dispositions du Public Inquiries Act ou du Statutory Powers Procedures Act qui s'appliquent à ces audiences; l'article 8 mentionne qu'une personne ayant un droit à être entendue en vertu d'une des lois couvertes par le C.H. Act conserve ce droit devant la commission conjointe. et que cette dernière peut désigner un représentant à l'intérieur d'un groupe de "parties", tout comme dans l'E.A. Act. Et les dispositions de l'E.A. Act exigeant dépôt et étude de l'évaluation environnementale ne sont nullement modifiées par le C.H. Act (Guide des pratiques actuelles, 1982). Nous serions donc d'avis que les modalités de l'audience sous le C.H. Act devraient au moins être conformes aux exigences de lois initiales sous lesquelles une audience serait prescrite.

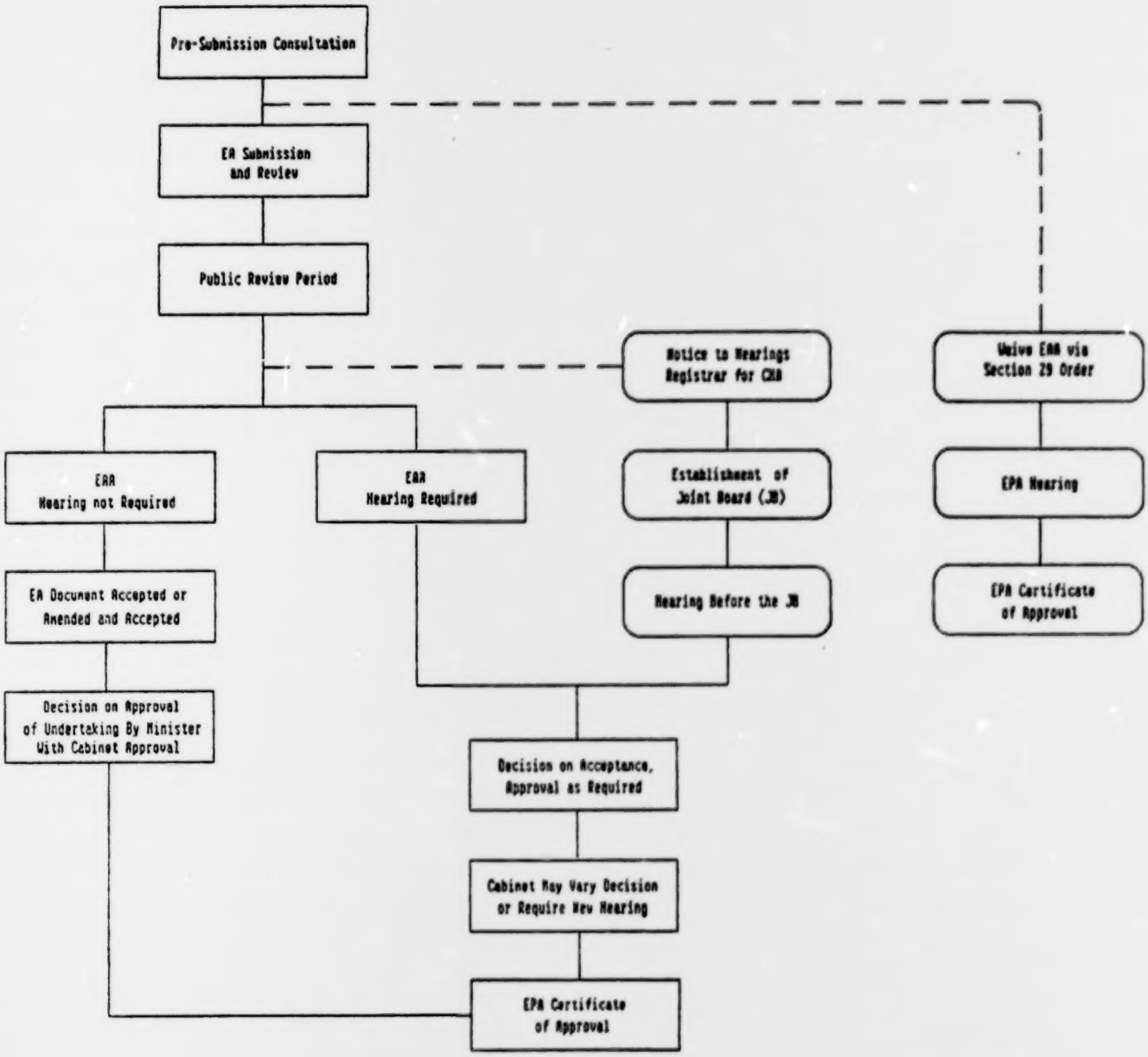
Une commission conjointe rend une décision, au terme des audiences, décision que le lieutenant-gouverneur en conseil peut rescinder ou modifier, tout comme il peut demander la tenue de nouvelles audiences, à l'intérieur d'un délai de 28 jours (article 13). Une particularité importante du C.H. Act est le fait que la commission conjointe émet une décision même sur des questions où, dans le cadre d'autres lois, une commission n'aurait qu'un pouvoir de recommandation (Nelhams, 1984). De plus, une commission conjointe peut différer l'étude de certaines questions tout comme elle peut les référer à d'autres tribunaux, commissions ou personnes (article 5.4); selon Nelhmans (1984), il s'agit là d'une caractéristique intéressante en ce qu'elle permettrait de phaser les autorisations, par exemple de discuter de la justification d'un plan à une première étape avant d'évaluer les projets spécifiques qui en découlent.

Le tableau à la page suivante, produit par l'Environmental Assessment Branch, illustre les différents cheminements qu'un projet de gestion des déchets peut emprunter.

3.2.3 Interaction avec d'autres gouvernements

Parmi les pouvoirs du ministre de l'Environnement que spécifie l'E.A. Act (article 32), se retrouve celui de passer, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, des ententes avec tout autre gouvernement concernant l'environnement ou une évaluation environnementale. D'autre part, le Consolidated Hearings Act intègre une clause permettant à la commission conjointe de siéger conjointement avec un tribunal constitué selon une autre juridiction (article 9.1): cette clause devrait faciliter le déroulement du processus d'évaluation environnementale pour les projets impliquant plus d'une juridiction, en particulier ceux où le fédéral est impliqué. Les projets du gouvernement fédéral ne sont pas assujettis à l'E.A. Act; cependant le ministre de l'Environnement peut formuler des commentaires sur des projets fédéraux, comme ce fut le cas par exemple dans le projet Eldorado à Port Hope (Guide des pratiques actuelles, 1982). Par contre certains projets du gouvernement provincial peuvent aussi être régis par une législation fédérale: ainsi les projets de centrales nucléaires de

SIMPLIFIED REPRESENTATION OF THE HEARINGS AND APPROVALS PROCESS FOR WASTE MANAGEMENT UNDERTAKINGS



Note: - The CHA Board decision can be appealed to Cabinet
- The Director's decision on the Certificate of Approval may be appealed to the Environmental Appeal Board

EAA - Environmental Assessment Act
EPA - Environmental Protection Act
CHA - Consolidated Hearings Act

- - - ▭ - Optional

l'Hydro-Ontario sont assujettis à l'E.A. Act, l'Hydro-Ontario étant un organisme public provincial, et doivent aussi recevoir un permis du fédéral selon l'Atomic Energy Control Act du Canada. Il n'y aurait cependant pas encore eu d'occasion de tester cette interaction (Nelhams, 1984).

4. LA PROCEDURE ONTARIENNE EN ACTION

4.1 Bilan quantitatif

L'entrée en vigueur de l'Environmental Assessment Act s'est faite en trois étapes: ont d'abord été assujettis les Ministères et leurs agences tels que désignés au règlement général (articles 3 et 7 du règlement 293), puis les municipalités suite aux amendements apportés au Planning Act et au E.A. Act, pour empêcher entre autres la tenue d'audiences en parallèle; et enfin la portion de la loi relative aux opérations du secteur privé (article 31.b de l'E.A. Act) a été proclamée en janvier 1977.

Le tableau 4.1 dresse un bilan quantitatif des évaluations soumises et acceptées, des autorisations accordées ou refusées, etc. Le nombre d'interventions pour lesquelles une évaluation environnementale a été soumise depuis 1976, est somme toute assez limité: 133. Sur ce, 68 interventions ont été autorisées et 24 refusées; à noter la forte corrélation le nombre d'évaluations environnementales acceptées, soit 69, et le nombre d'interventions autorisées. De ces interventions et évaluations environnementales, un nombre très restreint, soit 9, ont fait l'objet d'audiences publiques en vertu de l'E.A. Act ou du C.H. Act: voir à cet effet le tableau 4.2 et le bilan du fonctionnement de l'Environmental Assessment Board au chapitre précédent. Les interventions étaient presqu'exclusivement projetées par le secteur public: le tableau 4.3 en établit la provenance. Les deux principaux initiateurs ont été, comme au Québec, le Ministry of Transportation and Communications et l'ONtario Hydro. Pour le secteur privé (1), rappelons que même si les dispositions de la loi la concernant sont en vigueur, pour qu'une intervention ou un groupe d'interventions soit assujetti, il doit être défini comme "majeur" par un règlement du Lieutenant-gouverneur en conseil élaboré spécifiquement (article 40)

---

(1) Selon R. Clark, de l'Environmental Assessment Branch, 4 interventions du secteur privé auraient fait ou feraient actuellement l'objet d'une évaluation environnementale.

EA PROGRAM STATISTICS

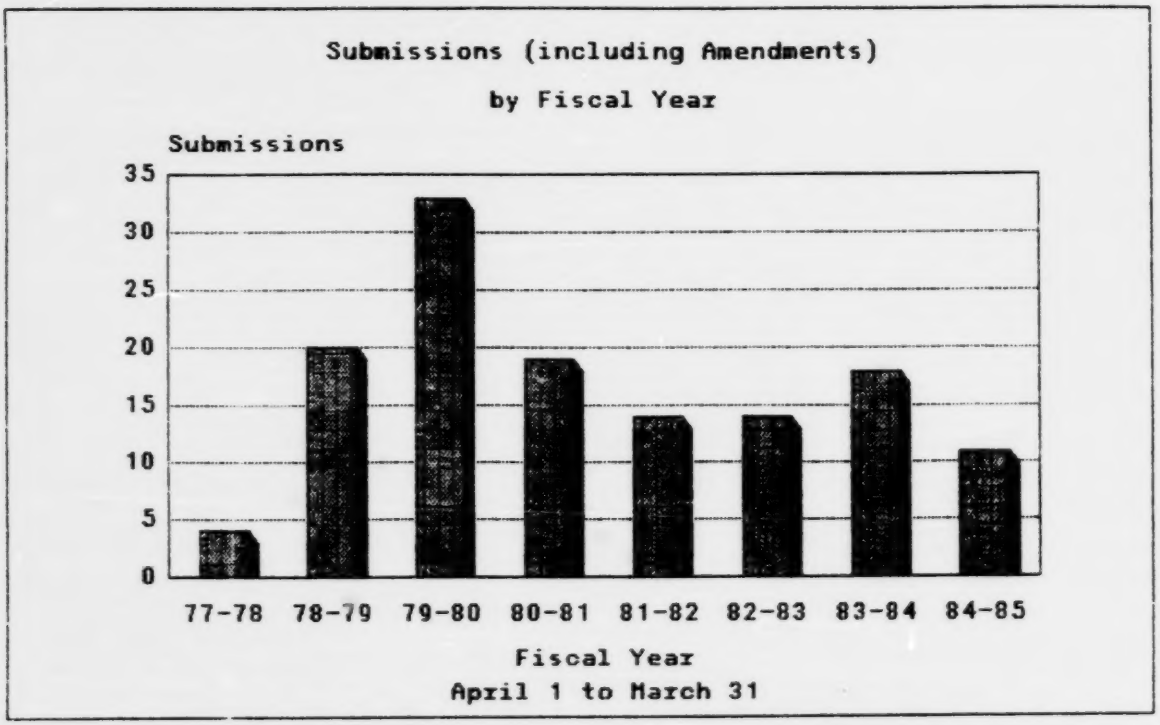
FISCAL YEAR	SUBMISSIONS	E.A.'S	AMENDMENTS	COMPLETION	ACCEPTANCE	APPROVAL	NON-APPROVED	UNDER REVIEW
1976-1977	0	0	0	0	0	0		
1977-1978	4	4	0	0	0	0		
1978-1979	20	19	1	3	2	2		
1979-1980	33	27	6	18	9	9		
1980-1981	19	17	2	15	18	13		
1981-1982	14	13	1	18	15	10		
1982-1983	14	14	0	12	9	19		
1983-1984	18	15	3	9	10	10		
1984-1985	11	7	4	9	6	5		
TOTAL	133	116	17	85	69	68	24	24

TABLEAU 4.1: Bilan quantitatif des évaluations environnementales effectuées dans le cadre de l'E.A. Act. (Source: Environmental Assessment Program - Historical Data Base. March 1985).

Record of Hearings

PROPONENT	TYPE	UNDERTAKING	FILE #	BOARD	START DATE	OUTCOME
MTC	INDIV	SMOOTH ROCK FALLS BY-PASS	1-80-0016-000	EAB	8/20/84	APPROVED
MTC	INDIV	HIGHWAY 89	1-77-0002-000	EAB	7/29/81	PART APPROVED
MTRCA	INDIV	SAM SMITH WATERFRONT PARK	1-78-0003-000	EAB	4/14/80	APPROVED
MUN	INDIV	VICTORIA HOSPITAL ENERGY FROM WASTE PROJECT	1-82-0001-000	JOINT	6/27/84	APPROVED
MUN	INDIV	THUNDER BAY MUNICIPAL AUDITORIUM	1-81-0016-000	EAB	2/02/83	APPROVED
OH	INDIV	SOUTHWESTERN ONTARIO ROUTE STAGE	1-76-0002-000	JOINT	12/17/81	APPROVAL OVER-RULED
OH	INDIV	SOUTHWESTERN ONTARIO PLAN STAGE	1-76-0002-000	JOINT	12/17/81	APPROVAL OVER-RULED
OH	INDIV	EASTERN ONTARIO TRANSMISSION ROUTE	1-77-0007-001	EAB	11/10/81	APPROVAL OVER-RULED
OWLPC	INDIV	LOWER MUSQUASH RIVER G.S.	1-79-0001-000	EAB	10/28/80	ADJOURNED
SSMRCA	INDIV	SAULT STE. MARIE WATER CONTROL PROJECT	1-79-0009-000	EAB	1/06/81	APPROVED

TABLEAU 4.2: Bilan quantitatif des audiences tenues dans le cadre de l'E.A. Act et du C.H. Act (Source: Environmental Assessment Program - Historical Data Base. February 1986).



FISCAL YEAR	CAO	MGS	MNR	MNR/MTC	MOE	MTC	MUN	OH	TATOA	OTHER	TOTAL
77-78	0	1	0	0	0	2	0	1	0	0	4
78-79	1	0	4	1	5	8	0	0	1	0	20
79-80	2	1	8	1	4	10	0	3	3	1	33
80-81	0	0	5	0	2	7	0	5	0	0	19
81-82	3	0	0	0	0	3	3	3	1	1	14
82-83	0	0	0	0	1	5	6	2	0	0	14
83-84	2	0	0	0	0	5	5	5	0	1	18
84-85	1	0	0	0	0	3	5	1	1	0	11
TOTAL	9	2	17	2	12	43	19	20	6	3	133

Other consists of OEC, OUTA, and OWLPC.

TABLEAU 4.2: Provenance des évaluations environnementales soumises depuis l'entrée en vigueur de l.E.A. Act
(Source: Environmental Assessment Branch, Ontario Ministry of the Environment. Environmental Assessment Program - Historical Data Base. March 1985).

Parallèlement, le nombre d'exemptions a été très élevé: selon Pushchack (1985), il y aurait eu 950 exemptions accordées de 1976 à la fin de 1982.

4.2 Coûts et délais associés à la procédure

De déterminer quels sont les délais et les coûts exacts liés à l'élaboration d'une évaluation environnementale et au passage au travers de la procédure impliquerait une analyse dont l'envergure dépasse nettement le mandat de la présente recherche. Cependant, deux sources permettent de dégager certaines indications: une analyse du cheminement des interventions en audiences et les données sur l'intégration du processus de planification environnementale dont la planification d'ensemble d'Ontario-Hydro.

A partir des rapports annuels de l'Environmental Assessment Board et d'une recherche effectuée par Parenteau et al. (1985), nous avons mis en parallèle le cheminement chronologique d'une série d'interventions assujetties à audiences sous différentes lois; c'est l'information qui apparaît au tableau 4.4. De ce tableau il ressort que les audiences tenues sous d'autres lois que l'E.A. Act, et y incluant le C.H. Act, se déroulent, règle générale, sur une période très courte, soit environ une dizaine de jours (par exemple, les audiences pour le site d'enfouissement de Town of Port Elgin se sont étalées sur 4 jours). Dans le cadre de l'E.A. Act, sauf exception (par exemple, le complexe communautaire et culturel de Thunderbay), les audiences vont s'étaler sur une période de plusieurs mois, jusqu'à six mois dans le cadre de l'Eastern Ontario Plan de Ontario Hydro. Quant au cheminement global au sein de la procédure de l'E.A. Act, il prend en moyenne 1½ années, du dépôt de l'évaluation environnementale jusqu'à la décision. Cette information est corroborée par l'analyse de Nelhams (1984) pour l'Ontario-Hydro; voir à cet effet la figure 2 au début de ce chapitre. Enfin, le point de vue du Hearings Registrat, résume bien la perception générale et explique la réticence à recourir aux audiences sous l'E.A. Act: la

TABLEAU 4.4.: Cheminement chronologique d'audiences tenues sous différentes lois par l'E.A. Board ou une commission conjointe.

auteurs / ervention	Metropolitan Toronto & Region Conservation authority Parc riverain	Sault Ste-Marie Region Conservation authority Dérivation d'un cours d'eau et agents de canalisation	Ministry of Transportation & Communication Prolongement d'une autoroute sur 30,5 milles	Ontario-Hydro Planification de multiples équipements, études de plusieurs corridors (Eastern Ontario)	Ontario-Hydro Planification de multiples équipements, étude de plusieurs corridors (Southwestern Ontario)	City of London Pont	County of Oxford Site d'enfouissement de déchets	Town of Port Elgin Site d'enfouissement de déchets	City of Thunderbay Complexe communautaire et culturel	Victoria Hospital Corporation at City of London Centrale d'énergie alimentée par les déchets de l'hôpital et de la municipalité	Village of Drayton Aqueduc	County of Northumb Site d'enfouissem
e la présentation de l'E.E.	21 juillet 1979	Novembre '79	29 Janvier '80	2 Juin '80	Juin '80	-	-	-	10 Août '82	2 Juillet '82	-	-
requête du ublic au inistre	Août '79	25 Août '80	Septembre '80	10 Juin '81	Juillet '81	-	-	-	Septembre '82	Juillet '82	-	-
Création de la Commission ou du Joint-Board	26 Septembre '79	13 Novembre '80	29 Janvier '81	11 Septembre '81	16 Décembre '81	-	-	-	1er Déc. '82	12 Août '82	-	-
Début des udiences	18 avril '80	26 Février '81	17 Mars '81	5 Janvier '82	2 Janvier '82	11 Janvier '82	21 Avril '82	10 Juin '82	1er Fév. '83	2 Fév. '83	14 Mars '83	22 Novembre '
Fin des udiences	18 Juillet '80	4 Mars '81	21 Mai '81	17 Juin '82	2 Avril '82	22 Janvier '82	?	14 Janvier '83	9 Fév. '83	8 Juin '83	30 Mars '83	?
Publication de la décision	3 Décembre '80	30 Mai '81	14 Septembre '81	6 Août '82	13 Juillet '82	6 Mai '82	22 Déc. '82	15 Mars '83	28 Mars '83	10 Octobre '83	?	?
is pliquées	E.A.A.	E.A.A.	E.A.A.	E.A.A., C.H.A., Planning A Expropriation A	E.A.A., M.E.P.A., P.B.P.A.A., C.H.A.	O.M.B.A., Expropriation A C.H.A.	E.P.A., C.H.A. Planning A.	E.P.A. Planning A. C.H.A.	E.A.A.	E.A.A., Planning A. O.M.B.A. Municipal A City of London A.	Planning A. O.W.R.A., O.M.B.A., Municipal A. C.H.A.	Planning A. E.P.A. C.H.A.

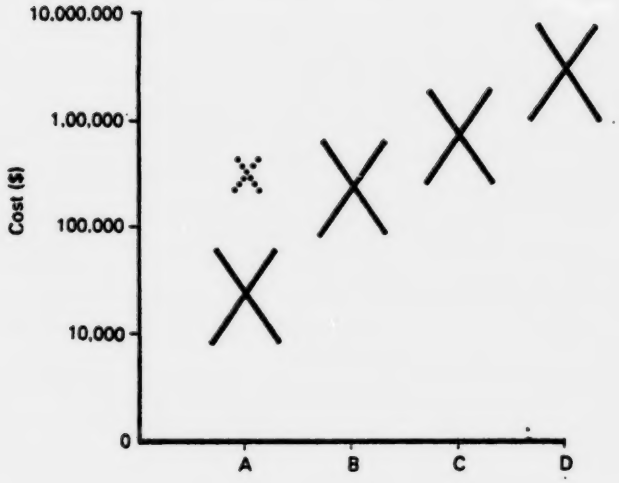
ources: Rapports annuels de l'Environmental Assessment Board et Parenteau et al., (1988).

plupart des audiences sous les lois autres que l'E.A. Act sont courtes et routinières, alors que sous l'E.A. Act le recours aux audiences implique une procédure longue et lourde dont on peut difficilement prévoir l'échéance.

Pour la question des coûts, le tableau 4.5 présente l'ordre de grandeur des agents qui peuvent être impliqués dans la préparation des études d'évaluation environnementale pour un promoteur important, en l'occurrence Hydro-Ontario. Quant aux coûts et frais impliqués par les audiences, nous n'avons pu obtenir des données qui nous permettraient de dégager du budget de fonctionnement global de l'E.A. Board (voir Tableau Bilan du fonctionnement) le coût de revient pour cet organisme d'une audience sous l'E.A. Act., tout comme nous n'avons pas d'information sur les coûts forts probablement élevés associés au statut de "party" accordé à un intervenant dans une audience.

4.3 Rôle d'un tribunal administratif et imputation des frais à une des "parties"

Le Consolidated Hearings Act. incorpore une clause lui permettant d'imputer des frais à une des "parties" de l'audience (article 7.4). Dans une audience particulière, celle concernant le plan d'Ontario-Hydro pour le territoire "Southwestern Region", la commission conjointe a été appelée à se prononcer sur une requête d'une des "parties" pour obtenir des fonds lui permettant d'engager un procureur ("counsel") et de préparer la prise de position devant l'audience. A noter d'abord que les "parties" étaient d'avis que leurs intérêts seraient mieux défendus par leur propre procureur, plutôt que par le recours au procureur de la commission conjointe. Dans sa décision, la commission conjointe, après avoir mentionné qu'elle ne disposait pas de fonds pour financer la participation d'intervenants aux audiences, a voulu préciser le rôle que jouait un tribunal administratif et, à partir de ce rôle, dégage une série de critères pour imputer les dépenses à une des "parties". La commission voyait une différence fondamentale entre une requête soumise à une cour et les enjeux sur lesquels un tribunal administratif a à se prononcer:



A - Small undertaking, few alternatives, limited environment
B - Medium undertaking, many alternatives, small average study area
C - Major undertaking, average study area large, less sensitive environment
D - Major undertaking, average study area large, very sensitive environment or public

REFERENCE:
adapted from L. Milton
Ont. Hydro EA Conference 1983

TABLEAU 4.5: Ordre de grandeur des coûts des études d'évaluation environnementale pour l'Ontario Hydro (Nelhams, 1984).

> "La substance d'une audience à caractère administratif n'est pas à proprement parler un "lis inter partes" où il y a un gagnant bien défini et un perdant et où les frais imputés au perdant cherchent à compenser le gagnant pour les frais encourus dans la défense de ses droits. Dans cette intervention spécifique, quelle que soit la décision finale, il n'y aura ni gagnant ni perdant, puisque ce qui importe plus que tout c'est de prendre en compte l'intérêt public"
>
> (Consolidated Hearings Board, Reasons for Order, 16 déc. 1981, p. 6. Notre traduction).

De cette position, la commission en est venue à interpréter différemment son pouvoir d'imputation des frais: pour elle, il s'agissait de déterminer dans quelle mesure la participation d'un intervenant concourrait à permettre une audience équitable et une prise de position sur les enjeux pertinents. Les éléments à prendre en compte pour déterminer ceci étaient, entre autres: le type de promoteur de l'intervention et dans quelle mesure sa contribution aux dépenses des parties adverses permettrait de corriger un déséquilibre dans les ressources de chacune des "parties", l'intérêt que présentait pour une audience une représentation spécifique, les tentatives faites pour coordonner et véhiculer un certain nombre d'intérêts à l'intérieur d'un groupe représentatif.

4.4. Bilan global: quelques éléments de problématique

Comme nous l'avons mentionné lors de la mise en contexte, peu d'analyses systématiques de la procédure ontarienne en action semblent avoir été réalisées; aussi, en guise de conclusion, nous bornerons-nous à livrer en vrac quelques considérations, issues soit des publications critiques ou des entrevues réalisées, considérations qui donnent un bilan de premier niveau de la procédure; un jugement plus catégorique sur l'efficacité de celle-ci ferait nécessairement appel à une recherche approfondie.

Un élément recueille l'unanimité dans les critiques formulées, l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par le gouvernement dans l'exemp-

tion ou le non-assujettissement des interventions à la procédure. La Commission Porter mise sur pied en 1975 et qui a tenu des audiences pendant 3 ans avant que ne paraisse son rapport en 1980 mentionnait déjà que ce pouvoir mettait en danger les objectifs principaux de la procédure. Pushchack (1985) fait valoir que le gouvernement a utilisé cette mécanique d'exemption pour soustraire, et ce fort à propos, des catégories de projets ayant peu d'impacts (par exemple la construction d'une maison dans un quartier résidentiel), mais également des interventions majeures ayant sûrement des impacts très significatifs comme le projet d'expansion des mines d'uranium à Elliot Lake, les centrales nucléaires de Darlington et de Bruce. Certains ministères, entre autres le Ministry of Transportation and Communications,auraient profité des clauses transitoires,lors de l'entrée en vigueur de la loi,pour faire exempter une série de projets qui dormaient sur les tablettes et dont certains auraient été planifiés en 1960. Nous avons cependant mentionné que le gouvernement avait inversé son attitude sur cette question, n'exemptant plus qu'exceptionnellement une intervention publique, et ce avec l'accord des organismes initiateurs; l'assujettissement des actions du secteur privé demeure cependant encore marginal. Nous avons caractérisé au début la tradition juridique de l'Ontario comme s'accomodant d'une certaine marge discrétionnaire; mais ce caractère pose quand même problème pour certains intervenants, entre autres l'Hydro-Ontario. En plus de la mécanique d'exemption, l'imprécision de beaucoup de termes de la procédure, maintient le promoteur dans l'indécision et entraîne des tractations avec l'Environmental Assessment Branch.

- Malgré les diverses catégories d'interventions pouvant être assujetties à la procédure, c'est principalement sur des projets spécifiques qu'elle est déployée; les groupes d'interventions ("class undertakings") génèrent peu d'attention du public (Emond, 1985) et, du côté des promoteurs, l'assujettissement de plans et de programmes n'a pas clarifié les débats comme ils l'avaient souhaité et permis de procéder à une évaluation environnementale plus limitée des projets spécifiques que ces plans ou programmes contenaient.

.Au plan institutionnel, la commission Porter avait soulevé la question de la composition, du personnel administratif et des ressources de l'Environmental Assessment Board; et de sa capacité d'effectuer l'analyse d'opérations complexes, il y voyait le risque d'une dépendance accrue envers l'Environmental Assessment Branch. Or, selon certains de nos interlocuteurs, ce risque ne se serait pas matérialisé et il n'y aurait pas là de problème, le Board se limitant à valider les faits qui sont déposés devant lui et à dégager les enjeux politiques, alors que l'analyse technique relèverait de l'E.A. Branch du ministère de l'environnement. Ce partage des rôles serait nettement préférable et permettrait un examen plus "objectif" des interventions que dans l'approche fédérale où le Bureau Fédéral d'examen des évaluations environnementales (B.F.E.E.E.) s'immiscerait dans chacune des phases de la procédure, y compris le travail de la Commission. Par contre, un interlocuteur a remis en question la capacité de l'E.A. Branch d'assumer sa responsabilité au plan technique, à cause principalement de l'inexpérience de ses analystes; en conséquence, ils joueraient davantage le rôle de coordonnateurs que d'experts techniques.

· La crédibilité de l'Ontario Environmental Assessment Board semble très bonne. Ainsi, par exemple, en février dernier, suite à la décision du Ministère de l'Environnement de confier le dossier d'une usine de liquéfaction de gaz naturel,près de Gafton,à l'Ontario Energy Board, des opposants au projet ont fait valoir leur préférence pour l'O.A.E.B. et une analyse selon l'Environmental Assessment Act. Par contre, Emond (1985) s'interroge sur la pertinence d'audiences à caractère quasi-judiciaire pour l'investigation de problèmes de planification parfois très complexes. Enfin Pushchack (1985) soulève un problème qui se retrouve dans la plupart des autres procédures, mais qui prend une acuité particulière dans le cas ontarien à cause justement du caractère quasi-judiciaire des audiences, celui de la disparité des ressources des parties en présence: il n'y a pas encore de politique d'assistance financière et technique (si on fait exception du "counsel" du O.E.A.B.) aux intervenants alors que le promoteur, en sus des budgets à sa disposition pour ce genre de dépenses, peut se prévaloir de dispositions pour déduire de l'impôt ses frais. Il s'interroge donc sur l'impact de cette absence

de support financier sur la participation du public et sur l'efficacité de la procédure.

. Un débat de fond a lieu présentement quant à la nature de la procédure: s'agit-il d'une véritable procédure d'évaluation environnementale, selon les termes mêmes de la loi, ou ne constitue-t-elle pas davantage une procédure d'évaluation d'impacts environnementaux, la différence entre les deux conceptions étant que l'évaluation environnementale est vraiment associée à la planification des interventions alors que la seconde survient à posteriori. Pour l'Environmental Assessment Branch, la procédure en est une d'évaluation environnementale, ce qui lui permet de relativiser le nombre somme toute assez limité d'interventions assujetties à la procédure. Pour les protagonistes qui considèrent que la procédure ne dépasse par l'évaluation d'impacts (protagonistes qui se retrouvent parmi ces analystes extérieurs) leur argumentation repose sur la place limitée qu'occupent les variantes dans la procédure: une véritable évaluation environnementale leur conférerait une place centrale dans la démarche, en ferait l'objet d'une analyse comparative vraiment significative, ce qui ne serait pas le cas dans la majorité des interventions assujetties jusqu'à maintenant.

. Enfin, les critiques font ressortir une lacune, lacune qui n'est pas étrangère d'ailleurs à la procédure québécoise: la manque de mécanismes formels de suivi (monitoring) dans la procédure d'évaluation environnementale. Il est stupéfiant de constater, selon Emond (1985), comment les contraintes si rigoureuses au début se relâchent en fin de parcours.

BIBLIOGRAPHIE

ADAMS, Carol, 1981: "The Process of Environmental Impact Assessment in The Provinces of Canada, Gouvernement du Québec, Ministère de l'Environnement, Rapport de stage, no 12, 104 p.

CONSEIL CANADIEN DES MINISTRES DES RESSOURCES ET DE L'ENVIRONNEMENT, 1982, L'évaluation environnementale au Canada: Sommaire des pratiques actuelles, B.F.E.E.E., pp. 24-26.

CONSEIL CANADIEN DES MINISTRES DES RESSOURCES ET DE L'ENVIRONNEMENT, 1982, L'Evaluation environnementale au Canada: Guide des pratiques actuelles, B.F.E.E.E., pp.81-90.

EMOND, D.P., 1978: "Environment assessment Law in Canada", Emond-Montgomery Limited, 380 p.

EMOND, D.P., 1985: "The Legal Framework of Environmental Impact Assessment in Canada and Application of The Legislation", Environmental Impact Assessment: The Canadian Experience, J.B.R. Whitney et V.W. MacLaren (ed). Institute of Environmental Studies, environmental monograph no 5, R.E. Munn (General Editor), pp.53-74.

ENVIRONMENTAL ASSESSMENT BOARD, 1983: A guide for hearings under the Ontario Water Resources Act, the Environmental Protection Act, the Environmental Assessment Act, Toronto, 22 p.

ENVIRONMENTAL ASSESSMENT BOARD, 1983: Seventh Annual Report on the Environmental Assessment Board, covering the period april 1, 1982 to March 31, 1983, 31 p.

ENVIRONMENTAL ASSESSMENT BOARD, 1984: Eight Annual Report on the Environmental Assessment Board, covering the period April 1, 1983 to March 31, 1984, 7 p.

ENVIRONMENTAL ASSESSMENT BOARD, 1985: Ninth Annual Report on the Environmental Assessment board, covering the period April 1, 1984 to March 31, 1985, 9 p.

ENVIRONMENTAL ASSESSMENT BRANCH, Ontario Ministry of the Environment, Environmental Assessment Update,

1976, Octobre:	vol. I no 1
1977, Mars:	vol. II no 2
1978, Janvier:	vol.III no 1
1978, Décembre:	vol.III no 6

ENVIRONMENTAL ASSESSMENT BRANCH, Ontario Ministry of the Environment, Environmental Assessment, Update,
1979, Juillet: vol. IV no 2
1979, Octobre: vol. IV no 3
1981, Septembre: vol. VI no 2
1985, Janvier: vol.VIII no 1

ENVIRONMENTAL ASSESSMENT BRANCH, Ontario Ministry of the Environment, 1985: Guidelines for Pre-Submission Consultation Associated with the Environmental Assessment Act, Toronto, 9 p.

ENVIRONMENTAL ASSESSMENT BRANCH, Ministry of the Environment: Project Sevening and Application for Exemption Ordus under Section 29 of the Environmental Assessment Act, 15 p.

GOVERNMENT OF ONTARIO, MINISTRY OF HOUSING, 1979: White Paper on the Planning Act, Toronto, 146 p.

LANG, R., 1979: "Environmental Impact Assessment: Reform or Rhetoric" in Leiss, W. ed. Ecology versus Politics in Canada. U. of Toronto Press, Toronto, 279 p. (Ame HC 120 E5 E36) pp. 233-255.

NELHAMS, G.D., 1984: Guidelines for the Implementation of the Environmental Assessment Act in Ontario Hydro-Generation, Environmental Studies and Assessments Department, Report no: 84113,Design an Development Division, Ontario Hydro, Toronto, 22 p.

PARENTEAU, René, BENOIST, Alice et Richard BERGERON, 1985: La participation du public aux audiences publiques sur l'environnement, Institut d'Urbanisme, Université de Montréal, Rapport de recherche réalisé grâce à une subvention du Conseil de Recherche en Sciences Humaines du Canada, Montréal, pp.1-36.

PUSHCHAK, R., 1985: "The Political and Institutional Context of Environmental Impact Assessment in Ontario", Environmental Impact Assessment: The Canadian Experience, J.B.R. Whitney et V.W. MacLaren (ed.), Institute of Environmental Studies, Environmental monograph no 5, R.E. Munn (General Editor), pp.75-88.

PORTER, A. président, 1980: The Report of the Royal Commission on Electric Power Planning, Queen's Printer of Ontario, Toronto, "vol. 1: Concepts, Conclusions and Recommandations", 197 p. "vol. 8: Decision-Making, Regulation and Public Participation: A Framework for Electric Power Planning in Ontario for the 1980s", 62 p.

YOUNG, David R. (Ontario Ministry of Environment), 1976: Ontario's Environmental Assessment Act: How it's going to work, présenté à la Canadian Society of Environment Biologist 17th Annual Meeting, janvier 7 et 8, Ottawa, 59 p.

TABLE DES MATIERES

VI : MISE EN PARALLELE DES PROCÉDURES

1. Considérations méthodologiques liminaires VI.1

2. Les procédures d'évaluation environnementale dans leurs caractéristiques et modalités VI.3

2.1 Nature des procédures VI.4
2.2 Règles d'assujetissement VI.6
2.3 Lignes directrices de l'évaluation environnementale VI.10
2.4 Modalités de participation VI.16

2.4.1 Les différentes formes d'implication du public VI.17
2.4.2 Les audiences publiques VI.20

2.5 Objectifs et type d'évaluation VI.26

2.5.1 Les politiques et programmes gouvernementaux VI.30
2.5.2 Les impacts sociaux VI.33
2.5.3 Les variantes aux activités VI.34

2.6 Accès à l'information VI.36
2.7 Assistance technique et financière VI.38
2.8 Prise de décision VI.40
2.9 Suivi des décisions VI.42
2.10 Harmonisation au cadre de planification VI.43

3. Rapports institutionnels VI.46

1. CONSIDERATIONS METHODOLOGIQUES LIMINAIRES

Le présent chapitre consiste en une mise en parallèle des quatre procédures étudiées auparavant. Cette mise en parallèle est effectuée en reprenant d'abord les rubriques qui ont servi à structurer l'analyse de chaque procédure, selon leurs modalités et caractéristiques et en y intégrant le bilan évolutif, puis les rapports institutionnels immédiats et élargis qui y prennent place.

La démarche suivie en est une de mise en parallèle davantage qu'une analyse comparative proprement dite, où une hypothèse ou une question à investiguer aurait été posée puis investiguée systématiquement. Il faut se rappeler que, dans la mesure où elle cherchait à faire le point sur certaines procédures étrangères et à produire des connaissances sur leur fonctionnement, cette recherche avait un caractère empirique. Les approches sont donc comparées et contrastées, avec les intérêts réciproques qu'elles peuvent suggérer, mais avec toutes les réserves que commande une telle démarche. En effet, si nous avons posé comme principe de départ la nécessité de replacer et d'interpréter chaque procédure dans son contexte d'ensemble, il est d'autant plus impérieux de procéder à la mise en parallèle avec la plus grande prudence, en évitant de juxtaposer étroitement des phases ou des modalités mais en tentant de dégager les conditions qui rendraient un transfert possible.

Deux remarques additionnelles s'imposent. D'abord le lecteur pourra à l'occasion trouver que le niveau des considérations abordées varie considérablement de paragraphe en paragraphe: ainsi certains paragraphes traitent des quatre approches simultanément alors qu'un paragraphe suivant effectue un retour sur un aspect spécifique au sein d'une seule procédure. Ceci découle du caractère empirique de notre recherche: après avoir contrasté les approches, nous explorons plus à fond un point d'intérêt que nous semble véhiculer une approche particulière. Et le lecteur devrait alors être en mesure de rattacher ce point d'intérêt à la problématique plus générale. Pour faciliter la lecture nous avons présenté en marge, à la manière d'un texte de loi, l'idée ou l'objet abordé dans chaque paragraphe; de même, les énoncés principaux dans chaque paragraphe sont imprimés en caractères gras.

D'autre part, le traitement de certaines questions ou certains énoncés pourront parfois paraître lapidaires. Or il faut voir ce chapitre dans le prolongement des analyses détaillées de chaque procédure; nous ne pouvions reprendre systématiquement les considérations concernant chacune des approches sans alourdir considérablement le texte. Pour de plus amples explications, le lecteur n'aura donc qu'à se référer au chapitre précédent pertinent.

2. LES PROCEDURES D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DANS LEURS CARACTERISTIQUES ET MODALITES

2.1 Nature des procédures

Statut des procédures

. Il est possible immédiatement d'établir une distinction simple selon que les procédures disposent ou non d'une assise légale. Ainsi, les procédures d'évaluation américaine et ontarienne sont inscrites explicitement sous forme de dispositions législatives. La première relève d'une loi-cadre à caractère environnemental, soit le National Environmental Policy Act (NEPA) de 1969, la seconde d'une loi spécifique (l'Environmental Assessment Act de 1975) distincte de l'ensemble des dispositions substantives (l'Environmental Protection Act de 1975). La procédure canadienne en revanche repose sur des directives administratives rendues plus explicites par le Décret de 1984 alors que les enquêtes britanniques majeures résultent d'un mécanisme d'exception prévu au Town and Country Planning Act de 1971.

Contrôle judiciaire

. Plus importante que l'inscription légale ou administrative des procédures est la nature des mécanismes effectifs de prise en compte des considérations environnementales. L'expérience américaine d'une part, et les expériences anglaises et ontariennes d'autre part doivent être distinguées du Processus canadien (PFEEE) à ce chapitre. **En ce qui a trait aux trois premiers cas, les tribunaux exercent dans les faits un contrôle sur ces procédures** au moins pour en assurer le caractère équitable en regard de critères de "justice naturelle". La procédure prévue au NEPA se démarque nettement en ce que le nombre mais surtout la portée des recours judiciaires sont liés au déroulement de l'ensemble de la procédure: **c'est principalement le domaine du respect des modalités de la procédure,** notamment au plan de la règle générale d'assujettissement, **que les quelque 1 500 recours depuis l'entrée en vigueur de la loi ont investi.**

Recours judiciaire

. En comparaison, les quelques dizaines de recours judiciaires enregistrés suite à la tenue d'enquêtes publiques en Grande-Bretagne et le seul cas recensé en vertu de l'E.A. Act ontarien, bien que portant sur des modalités plus circonscrites, structurent tout de même les procédures d'évaluation. **Il faut comprendre en effet que l'éventualité de tels recours, autant que leur fréquence, fait en sorte de dicter aux intervenants une ligne de conduite conforme aux exigences procédurales.** Les décisions résultant de l'application de ces procédures, y compris l'expérience américaine dans le cadre de laquelle les tribunaux évitent, même si ils y ont été invités par le type de certains recours portés à leur attention, de se substituer aux agences, ne peuvent être directement mises en cause mais le common law permet en contrepartie de soulever des questions d'équité procédurale menant à une cassation des décisions. L'impact de l'éventualité des recours judiciaires sur ces procédures est considérable et difficile à cerner dans le détail.

Caractère conflictuel de l'approche américaine

. Il y a lieu de signaler que la procédure prévue au NEPA est largement perçue en Europe comme étant perpétuellement conflictuelle, "clouée au sol" pourrait-on dire, et que cette perception a été partagée à l'origine par le gouvernement du Canada. **A ce titre, l'efficacité du processus d'évaluation canadien (PFEEE) et de la directive de la CEE dépend en dernier ressort de pressions administratives.** Toutefois, au Canada, l'insertion dans le Décret de 1984 d'une disposition à l'effet que les préoccupations du public à l'égard d'un projet peuvent forcer la tenue d'un examen public, marque sans conteste un tournant dont les répercussions sont à suivre.

Marge de manoeuvre

. Ces remarques ne doivent toutefois pas préjuger de la marge de manoeuvre prévue à ces diverses procédures. En effet, et ceci semble propre à l'approche anglo-saxonne que partagent les quatre expériences

étudiées, les procédures ont été conçues de telle sorte que, compte tenu de leur grande flexibilité, les rapports institutionnels qui s'y exercent sont empreints d'un caractère discrétionnaire notable. L'autonomie relative des agences fédérales américaines, le principe d'auto-évaluation prévalant à l'étape de l'évaluation initiale dans le cadre du Processus canadien, les prérogatives du Ministre de l'Environnement et du Cabinet en Ontario, de même que celles du ministère de l'Environnement en Grande-Bretagne en matière de "saisie" (call-in) des demandes d'autorisation, témoignent de cet état de fait. L'exception est peut-être ici l'expérience américaine où les multiples contrôles attachés à l'exercice de cette discrétion tendent à en préciser plus étroitement les limites.

Réduction de la marge discrétionnaire

. **Cependant, les développements récents de ces processus d'évaluation tendent tous à réduire, progressivement et à des degrés divers, cette marge discrétionnaire.** La réglementation du Council of Environmental Quality (CEQ) de 1978, réaffirmée en 1983, et le Décret de 1984 du gouvernement du Canada sont éloquents à cet égard. L'adoption de la directive à teneur réglementaire de la CEE, dont les visées sont directement liées à une normalisation des évaluations environnementales entre les Etats membres, a été vivement combattue par le gouvernement britannique notamment sur la base de la réduction des prérogatives ministérielles en cette matière qui pourrait en résulter. En Ontario, enfin, suite à la mise sur pied en 1983 de l'"Environmental Assessment Advisory Committee" relevant du Ministre de l'Environnement, de moins en moins d'exemptions à la procédure sont accordées aux promoteurs des activités publiques, rendant ainsi leur assujettissement nettement plus automatique conformément aux exigences de la loi. Il y a donc dans cette perspective un mouvement dans le sens d'une régularisation des procédures, voire d'une systématisation de certaines modalités particulières à chacune d'entre elles.

2.2 Règles d'assujettissement

Assujettissement par listes

. De façon générale, deux approches quant à la mécanique d'assujettissement sont immédiatement identifiables. **La première qui caractérise la procédure québécoise et, à une nuance près, les exigences instaurées par la directive de la CEE, consiste à dresser des listes statutaires d'activités automatiquement exclues de la procédure d'évaluation ou obligatoirement assujetties à cette dernière.** Cette approche paraît davantage imperméable aux contestations judiciaires, et c'est probablement dans cet esprit que les exigences de la CEE ont été formulées sur la base de deux listes annexées à la directive dont l'une comprend des types de projets automatiquement assujettis. La seconde liste déroge toutefois à cette approche statutaire en ce que les types de projets qui y sont énumérés seront assujettis aux exigences de la directive selon des seuils définis par chacun des États membres. Au Québec, on sait que de tels seuils interviennent bien qu'étant directement intégrés à la nature de certains projets énumérés à la liste d'assujettissement: voltage des lignes de transport d'énergie projetée, largeur d'emprise et longueur du tronçon routier faisant l'objet d'un réaménagement, etc.

Assujettissement par filtrage

. La seconde approche dont relèvent les quatre expériences étudiées ici peut intégrer en partie la première, c'est le cas notamment du PFEEE depuis 1984, mais procède fondamentalement par filtrage. **Les principes de ce filtrage s'appuient sur l'expérience accumulée, les jugements rendus par les tribunaux également, et s'assimilent en dernier ressort à un apprentissage graduel au niveau de l'identification des activités dont les impacts sont jugés significatifs.** La question des règles d'assujettissement est de toute évidence importante en regard de la crédibilité d'une procédure, et sur ce point l'approche partagée par les quatre

expériences étudiées ici diverge de celle adoptée au Québec: **l'enjeu entourant le filtrage réside dans sa capacité à retenir dans ses mailles non pas les activités d'envergure mais bien les activités comportant des impacts majeurs.** Ce raffinement par rapport à la définition de listes statutaires n'est finalement efficace que sur la base de ses modalités concrètes, la mécanique générale de cette seconde approche s'avérant trompeuse à cet égard comme en font foi les développements qui suivent.

Auto-évaluation

- Le NEPA et le PFEEE présentent un modèle où l'agence gouvernementale (ministère, organisme fédéral) assume la responsabilité de déterminer si une activité qui relève de sa compétence sera assujettie ou non à la procédure. Dans les deux cas, l'ensemble des activités du gouvernement est sujet à cette auto-évaluation à prime abord (voir figure 1); cette auto-évaluation peut être appuyée par des listes plus ou moins formelles (PFEEE), l'expérience passée (NEPA) au niveau d'activités similaires, voire des pressions externes (préoccupation du public au Canada, jugements récents des tribunaux aux Etats-Unis, etc.). En cas d'indécision entourant une activité, une phase de consultation et d'évaluation préliminaire s'enclenche afin d'en arriver à une décision à son sujet. **Mais la similitude apparente entre la procédure américaine et le PFEEE canadien au chapitre des règles d'assujettissement s'arrête là:** le fonctionnement en pratique de cette mécanique est très différent d'un pays à l'autre:

  - Les activités peuvent comprendre dans le cadre du NEPA des politiques, des programmes et des projets alors que le PFEEE ne concerne que les projets (voir figure 3).

  - L'évaluation préliminaire se limite aux U.S.A. à la production d'un bref document faisant état des impacts appréhendés de

l'activité et des résultats de la consultation; l'évaluation dite "initiale" dans le cadre du PFEEE représente une phase très complexe et d'une durée importante à tel point que, pour 99% des activités, cette évaluation initiale ne débouche pas sur l'étape subséquente d'examen public détaillé.

- **L'assujettissement des activités représente par ailleurs l'étape de la procédure américaine qui fait l'objet du plus grand nombre de recours judiciaires,** étant donné le caractère à la fois large et englobant du critère d'assujettissement prévu au NEPA: "propositions de législations ou actions fédérales majeures affectant significativement l'environnement humain". Dans le cadre du PFEEE, l'éventualité de recours s'est avérée inexistante en l'absence d'un tel critère général alors que ce n'est que depuis la mise en vigueur du Décret de 1984, soit plus de dix ans après la mise en place du Processus, que des dispositions formelles sont prises, en conformité avec la Loi sur l'accès à l'information, afin de donner une emprise minimale au public sur cette phase d'évaluation initiale.

Assujettissement du secteur privé

- Le modèle préconisé dans le cadre de la procédure ontarienne (voir figure 2), et auquel le système d'enquêtes publiques britannique est apparenté sous certains rapports bien que ses objectifs ne soient pas liés à l'évaluation environnementale d'activités, se distingue du modèle précédent dans la mesure où les activités de l'entreprise privée, avec celles du secteur public, peuvent être assujetties à la procédure. Les approches ontarienne et britannique sont inverses mais symétriques: les activités du secteur public sont de par l'E.A. Act assujetties à la procédure ontarienne alors qu'elles échappent aux Planning Acts britanniques (si elles relèvent directement d'un ministère quelconque); les activités du secteur privé exigent le dépôt d'une demande d'autorisation d'aménagement en Grande-Bretagne,

et peuvent en conséquence potentiellement faire l'objet d'enquêtes publiques ne requérant pas nécessairement la tenue d'audiences publiques toutefois, alors qu'elles sont statutairement exclues de la procédure ontarienne à moins que le Ministre en décide autrement par voie règlementaire. Ce qui importe ici, c'est que la détermination de l'assujettissement réside dans les deux cas au niveau d'une instance unique (le ministère de l'Environnement en Grande-Bretagne; le Ministre de l'Environnement et le Cabinet en Ontario). Mais, encore une fois, les similitudes sont plus apparentes qu'effectives:

- Les activités du secteur public comprennent en Ontario les plans, programmes et projets de certains organismes gouvernementaux seulement, des ministères importants tels que celui de l'Agriculture pouvant être exclus de l'application de la loi; seuls les projets sont pris en compte par le système britannique.

- Dans le cadre de la procédure ontarienne, la mesure d'exception que constitue l'exemption d'activités a été utilisée abondamment lors des premières années d'application de la procédure en raison entre autres du nombre considérable d'activités entreprises préalablement à l'entrée en vigueur de l'E.A. Act; les projets publics majeurs sont généralement relayés en Grande-Bretagne à un organisme mandataire ou à une entreprise nationalisée soumis aux Planning Acts et la tenue d'enquêtes publiques concerne ces projets, ceux du secteur privé faisant le plus souvent l'objet d'une évaluation par d'autres moyens.

Nouvelles tendances

. Cet aperçu ne saurait être complet sans une brève analyse des tendances récentes rencontrées dans le cadre des différentes procédures. Autant aux Etats-Unis, au Canada qu'en Ontario, des listes statutaires, ou des équivalents moins formels, sont de plus en

plus utilisées, témoignant en cela d'une expérience accumulée au fil des années, et répondent à des exigences de réduction des coûts et délais associés à ces diverses procédures. En Ontario, cette pratique nouvelle repose en réalité sur des consensus impliquant l'E.A. Branch et certains promoteurs importants: on s'entend sur une base négociée sur ce qui devrait être assujetti et ce qui ne devrait pas l'être. Toutefois en dépit de ces listes, le principe de l'évaluation préliminaire n'est pas abandonné compte tenu de l'incertitude quant à la nature des impacts de certaines activités et quant aux pressions administratives et/ou politiques entourant certains types d'activités. En Grande-Bretagne enfin où ces pressions administratives et/ou politiques atteignent leur apogée au cours des enquêtes majeures dont le statut, rappelons-le, est exceptionnel, on peut s'interroger sur la tenue d'éventuelles enquêtes dans un avenir immédiat. Cette interrogation doit être comprise dans le contexte où le gouvernement britannique dispose au plan de l'assujettissement d'une marge discrétionnaire en définitive incomparable.

2.3 Lignes directrices de l'évaluation environnementale

. Les lignes directrices de l'évaluation renvoient aux orientations à donner au contenu de l'évaluation environnementale d'une activité quelconque. Ainsi, dans le cadre de la procédure québécoise, cette étape correspond à l'élaboration de lignes directrices fondées sur une consultation interministérielle pilotée par le ministère de l'Environnement, en vue de définir les enjeux environnementaux d'une activité dont l'étude d'impact devra tenir compte. Il ne faut pas confondre dans cette optique ces orientations avec celles qui concernent le déroulement d'audiences publiques, encore que ces deux

FIGURE 1

Mécanique d'assujettissement des activités aux procédures d'évaluation américaine et canadienne

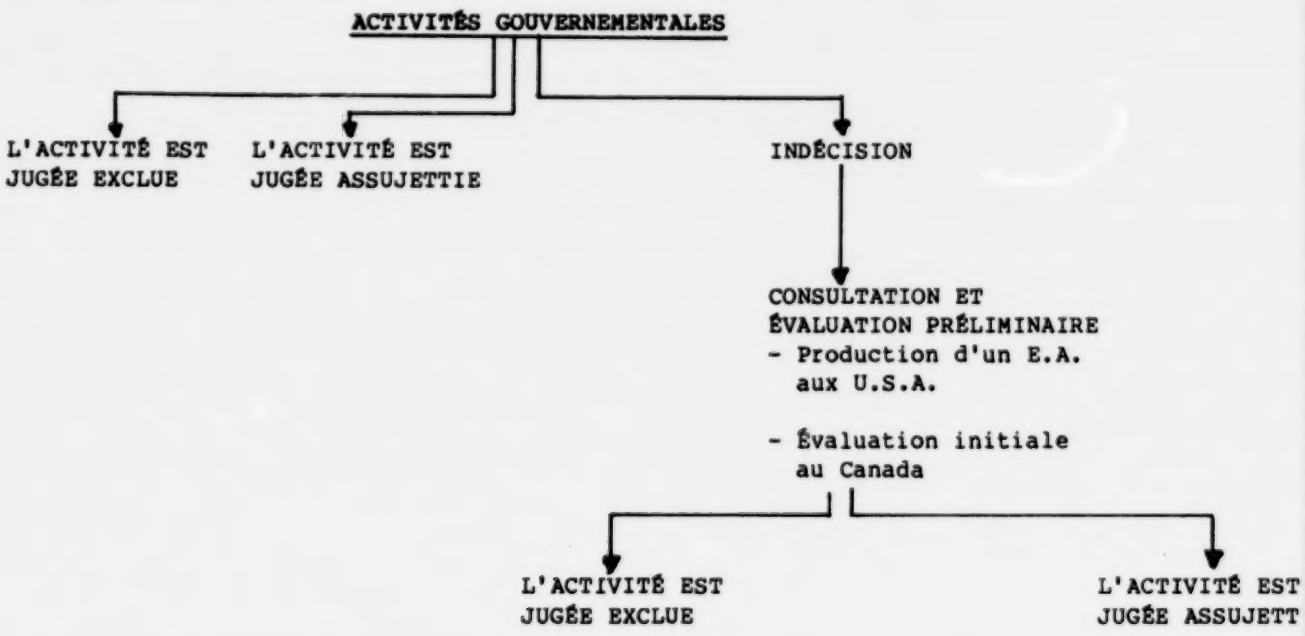
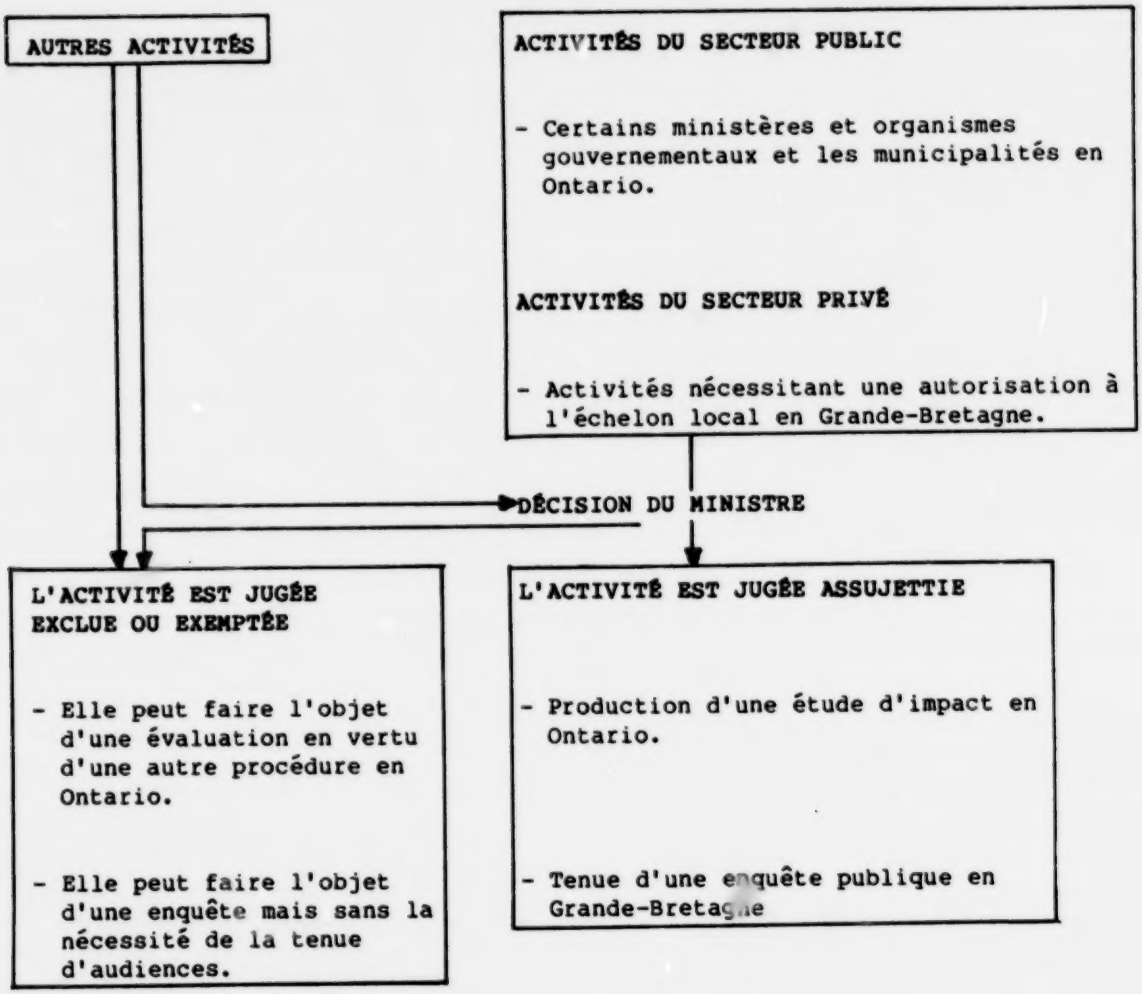


FIGURE 2

Mécanique d'assujettissement des activités à la procédure d'évaluation ontarienne et au système d'enquêtes publiques britannique



étapes devraient logiquement s'investir mutuellement. Nous ferons référence à ce second type de lignes directrices un peu plus loin tout en faisant le lien avec la section qui suivra portant sur les modalités de la participation.

2 approches

. A l'analyse des différentes procédures, plusieurs approches quant à la définition des lignes directrices de l'évaluation sont possibles. La distinction suivante peut être tracée sommairement: l'orientation à donner à l'évaluation d'une activité peut reposer ultimement sur un organisme responsable (le MENVIQ dans le cas du Québec) qui, suite à une consultation menée au sein de l'appareil gouvernemental, en dégage les fondements; elle peut reposer également sur des négociations élargies à l'ensemble des intervenants impliqués.

"Scoping" américain

. Cette dernière approche a été consacrée par l'introduction en 1978 de l'étape du "scoping" dans le cadre de la procédure prévue au NEPA. Cette innovation consiste à mettre en présence les principaux protagonistes concernés par l'activité assujettie et à permettre en conséquence une discussion ouverte sur les enjeux de cette activité. Tenu sous les auspices de l'agence responsable de l'activité, le "scoping" poursuit deux objectifs: s'assurer que les enjeux majeurs seront abordés et que les questions de détails n'accapareront pas l'essentiel de l'évaluation à venir; niveller les divergences de vue entre les différents intervenants concernant l'évaluation de l'activité. Aux Etats-Unis, le "scoping" demeure peu encadré mais l'enquête menée en 1981 par le CEQ auprès d'intervenants démontre que cette étape a été bien reçue en général quoique des questions entourant sa gestion semblaient toujours faire problème.

Consultations avant-dépôt

. En Ontario, une approche similaire a été adoptée même si la procédure ne prévoit aucune étape formelle au plan de la définition des lignes

directrices. C'est bien d'une étape "officieuse" mise en place par l'E.A. Branch dont il faut parler; cette "pre-submission consultation" est fondée sur un "Steering Committee" composé d'intervenants, gouvernementaux et non-gouvernementaux. La particularité de cette étape "officieuse" propre à la procédure ontarienne tient au fait qu'elle constitue un peu plus qu'un "scoping": non seulement permet-elle de définir les orientations spécifiques de l'étude d'impact mais elle permet aussi de régler avant même l'élaboration de cette étude certains points particuliers. En ce sens, il s'agit en quelque sorte de devancer la procédure elle-même, voire d'en simuler le déroulement à venir. Le PFEEE fédéral a mis en place une étape officieuse de "scoping" dans le cadre de l'évaluation de projets récents qui intervient en fait avant la tenue des audiences et qui vise à orienter l'élaboration de l'énoncé des incidences environnementales. Cette étape se déroule sous la supervision de la Commission d'évaluation; c'est pourquoi, comme nous le verrons au paragraphe suivant, elle s'apparente davantage à une rencontre préliminaire aux audiences.

Pré-audiences

. En effet, dans le cadre du PFEEE canadien de la procédure ontarienne et jusqu'à un certain point, compte tenu des particularités du système britannique, lors d'enquêtes publiques, une phase préliminaire intervenant au niveau des audiences publiques, a été introduite récemment. S'apparentant dans les faits à la première partie des audiences au sein de la procédure québécoise, cette phase de "déblayage" des enjeux liés à une activité soumise aux audiences connaît des difficultés importantes au Canada et en Grande-Bretagne, attribuables en partie à l'absence d'un "scoping" préalable, ou au moment où une telle phase de "scoping" survient alors que les bornes de l'évaluation ont été définies préalablement au sein du gouvernement. Ainsi, en ce qui a trait au Processus canadien, une rencontre préalable aux audiences sous l'égide de la Commission d'évaluation a été mise à l'agenda pour la première fois en 1983 dans le cadre de

l'examen de la seconde centrale nucléaire projetée à Pointe-Lepreau. En raison de l'étroitesse du mandat de la Commission affectée à cet examen public, mandat défini à huis clos par les ministères concernés et le Bureau fédéral, certains éléments soulevés par les participants à cette rencontre préliminaire ont donc été écartés. Le résultat fut le boycott par certains groupes d'intérêt ayant participés à cette rencontre, des audiences elles-mêmes. Le fait qu'aucun document n'est formellement déposé à cette étape n'est pas étranger sans doute aux problèmes rencontrés lors de réunions préliminaires aux audiences.

- En Grande-Bretagne, le problème s'est posé assez différemment depuis que la pratique de réunions préliminaires aux audiences portant sur des projets majeurs a été mise en place suite à l'enquête Windscale. Cette pratique s'inscrit dans un contexte de pressions exercées par les participants en vue d'amener le gouvernement britannique à permettre la tenue de débats en audiences sur les politiques, programmes et enjeux encadrant les projets faisant l'objet d'audiences publiques (nous étayerons ce point au chapitre 2.5.1). Dans la mesure où le gouvernement dispose d'une marge discrétionnaire à ce chapitre, et qu'il se refuse dans cette perspective à réduire cette marge en livrant en audiences le contenu de ses politiques et programmes, certains participants n'hésitent pas à remettre en question la valeur des réunions préliminaires dont l'objectif se limite à discuter des modalités du déroulement des audiences.

- Somme toute, le "scoping" américain et son équivalent ontarien participent d'une tendance à incorporer à la procédure des stratégies de médiation et à éviter la confrontation directe, source de coûts et délais additionnels. Cette approche embrasse également le recours à des rencontres préliminaires aux audiences présentes au sein des procédures ontarienne, canadienne et britannique. Il s'agit en réalité d'une reconnaissance du caractère stratégique et politique de

l'évaluation environnementale, par delà son caractère technique, et c'est pourquoi, nous y reviendrons plus loin, **le "scoping" constitue plus qu'une simple contribution nouvelle aux modalités concrètes des procédures d'évaluation.**

2.4 Modalités de participation

. Les modalités relatives à la participation à l'évaluation d'une activité dépendent d'une foule de facteurs, notamment du rôle que devrait jouer cette participation à l'intérieur de la procédure et de son rôle dans les faits. Ces modalités sont également tributaires du type d'évaluation (voir la fin du chapitre 2.5) qui prévaut au sein de la procédure, et vice versa. Enfin, et ceci nous paraît fondamental, elles ne sont jamais immuables et leur évolution reste indissolublement liée à celle de la procédure elle-même.
S'inscrivant en outre comme la pointe visible de l'iceberg, **les critiques qui sont adressées à la participation et à ses modalités constituent le plus souvent des manifestations qui investissent en réalité l'ensemble de la procédure.**

. D'un point de vue formel, il faut distinguer différents modes de prise en compte des préoccupations du public dans le cadre des procédures: "scoping", formulation de commentaires et avis, rencontres préliminaires aux audiences et audiences ou réunions publiques. Les quatre procédures étudiées en effet prévoient explicitement que l'évaluation environnementale d'une activité assujettie requiert la prise en compte sous une forme ou une autre des préoccupations du public à l'égard de cette activité. En ce sens, nous discuterons d'abord des deux premières formes de participation d'une procédure à l'autre avant de soulever, dans ce contexte, les modalités particulières attachées à la tenue

d'audiences, ainsi qu'aux audiences préliminaires qui en sont le corollaire.

2.4.1 Les différentes formes d'implication du public

Aperçu général

. Dans le cadre de la procédure prévue au NEPA, la participation du public intervient à la fois à l'étape du "scoping" menant à la définition des lignes directrices de l'Environmental Impact Statement (EIS) et, suite à la production d'une ébauche de l'EIS, à l'étape d'intégration des commentaires du public dont les modalités précises sont laissées à la discrétion de l'agence responsable. La procédure ontarienne prévoit, outre l'étape officieuse du "scoping" et la prise en compte des commentaires du public après le dépôt de l'étude d'impact, la participation du public sous la forme expresse d'audiences. Le recours aux audiences demeure toutefois une pratique exceptionnelle et relève en fait des prérogatives du Ministre de l'Environnement. Depuis le Décret de 1984, l'évaluation initiale des projets assujettis au PFEEE doit donner lieu à une prise en compte des réactions du public dont les modalités, comme c'est le cas pour la procédure américaine, ne sont pas explicitées. Cette prise en compte doit être rapprochée d'une disposition en matière d'assujettissement à laquelle nous avons fait référence au paragraphe 7, à savoir que les préoccupations du public manifestées lors de l'évaluation initiale peuvent en entraîner le renvoi au Ministre fédéral de l'Environnement pour les fins de l'étape d'examen public. La Commission lors de cette dernière étape peut consulter le public afin d'établir les lignes directrices de l'énoncé des incidences environnementales, en plus de superviser les audiences une fois l'énoncé complété. Enfin, en Grande-Bretagne, en ce qui a trait à l'évaluation de projets majeurs, les audiences forment l'essentiel du déroulement de l'enquête publique, ce qui témoigne de leur importance stratégique considérable. Cependant, la tenue d'audiences constitue

une forme exceptionnelle d'intégration des préoccupations du public par rapport à l'évaluation de l'ensemble des projets qui requièrent l'intervention du ministère britannique de l'Environnement.

"Scoping" américain

. Le "scoping" est donc une forme de participation présente au sein des procédures américaine et ontarienne. La mise en place d'une telle étape prescrite pour la première fois par le CEQ aux Etats-Unis, n'est certes pas le fruit du hasard. **Longtemps considérée comme favorisant la confrontation et les rapports de forces, la procédure prévue au NEPA appelait un tel mécanisme et on s'entend généralement pour dire qu'il s'agit d'un lieu pouvant désamorcer les conflits potentiels ou actualisés.** Pourtant, le maintien du nombre de poursuites judiciaires ces dernières années à son niveau antérieur rend cette hypothèse incertaine. Il faut en revanche se garder de conclure quant à l'efficacité du "scoping" sur ce plan car ce sont surtout les modalités d'assujettissement qui font l'objet de recours judiciaires. Enfin certaines indications donnent à penser que l'on envisagerait à court terme d'insérer au coeur de l'évaluation initiale du PFEEE un mécanisme partageant toutes les caractéristiques du "scoping".

Négociations promoteur-ministères

. Les négociations entre le promoteur et l'organisme responsable de la procédure, quant à la définition des lignes directrices, sont une pratique courante dans l'ensemble des procédures d'évaluation et ce, depuis les tout débuts. **La valeur du "scoping" dans cette optique réside essentiellement dans sa capacité à intégrer à cette étape d'autres intervenants, notamment ceux qui soulèvent des objections à l'égard de l'activité.** Les conséquences de ces discussions informelles et, en Ontario, de la simulation des étapes subséquentes de la procédure sur le prise en compte ultérieure des préoccupations du public, exigeraient une étude très fine des diverses procédures;

les éléments colligés dans le cadre de la présente étude ne nous permettent pas d'aller plus loin que de soulever la question.

Association du public en Ontario

- Par ailleurs, l'étape de réception des avis et commentaires du public est particulièrement importante au sein de la procédure ontarienne alors qu'au Canada, au stade de l'évaluation initiale, et aux Etats-Unis, les modalités de cette étape ne sont pas, ou si peu, définies. Il faut établir en revanche une distinction très nette entre la procédure ontarienne et les autres procédures à cet égard: en Ontario, la formulation des commentaires par le public peut contenir une requête adressée au Ministre afin de tenir des audiences publiques. Ce dernier, contrairement au Ministre québécois de l'Environnement, dispose pour juger de la pertinence de la requête non seulement des motifs qui lui sont attachés mais aussi de l'ensemble des commentaires émis par le public à l'égard de l'activité. Ceci lui permet de toute évidence d'avoir une appréciation améliorée quant à la nécessité de tenir ou non des audiences. Ce mécanisme ne se retrouve pas dans les autres procédures étudiées ici. Il est plus complexe que son équivalent québécois aussi parce qu'il peut intervenir à des moments différents dans la procédure ontarienne; **ceci est une bonne illustration de la marge de manoeuvre appréciable dont jouit le Ministre ontarien par rapport à la tenue éventuelle d'audiences.**

Association du public au PFEEE

- Le PFEEE canadien, à partir de 1977 où des modifications ont été apportées à la procédure en ce sens, modifications confirmées par le Décret de 1984, prévoit la prise en compte des commentaires du public lors de l'évaluation initiale des projets. L'objectif poursuivi par ces modifications à la procédure cherchait de toute évidence à "ouvrir" l'étape de l'évaluation initiale dont la responsabilité relève des ministères et organismes fédéraux. Toutefois, en l'absence

de modalités précises au Décret de 1984, il faudra attendre la finalisation du guide actuellement en préparation au Bureau fédéral, guide qui concerne en fait l'ensemble de l'évaluation initiale, pour saisir la spécificité de cette nouvelle mesure.

Association du public aux U.S.A.

- Aux Etats-Unis, l'étape de l'intégration des commentaires du public suite à la production par l'agence responsable de l'ébauche de l'EIS paraît encore plus imprécise, compte tenu de la réglementation mais aussi des données disponibles. Cette étape d'intégration peut prendre la forme d'audiences publiques mais nous ne disposons pas de données pour déterminer s'il s'agit de la forme privilégiée adoptée par les agences fédérales, ou s'il s'agit plus simplement d'un moyen parmi d'autres de rencontrer cette exigence de la procédure. Soulignons que le choix des modalités dans tous les cas est laissé à la discrétion de chaque agence responsable. Ce qui est certain en revanche, c'est que l'intégration des commentaires formulés par le public à l'ébauche de l'EIS est effectivement une obligation imposée par la procédure qui constitue davantage qu'une formalité: l'EIS finalisé doit faire écho aux commentaires émis à cette étape.

2.4.2 Les audiences publiques

Etapes préliminaires

- Nous avons discuté au paragraphe 19 du recours à des rencontres préliminaires aux audiences tenues en vertu des procédures canadienne et ontarienne, ainsi que des enquêtes britanniques relatives à des projets majeurs. La tenue de telles rencontres est liée à la tenue d'audiences elles-mêmes, qui est dans le cas des trois procédures une étape exceptionnelle dans les faits. De plus, et ceci est vrai pour la Grande-Bretagne et l'Ontario, ces rencontres préliminaires n'ont pas un statut obligatoire; elles constituent une mesure dont la nécessité est commandée par les expériences passées. Enfin, elles ne

relèvent pas d'objectifs similaires d'une procédure à l'autre, et leurs modalités respectives sont en conséquence très différentes.

Ontario

- En Ontario, l'audience préliminaire remplit une foule de fonctions, de l'identification des "parties" et des simples "participants" à la détermination de la date de début et de la durée des audiences. Elle est d'autant plus importante, le fait que le Board fasse appel à des audiences préliminaires dans presque tous les cas le confirme, que les discussions à cette étape cherchent à centrer l'audience formelle qui suivra sur les questions véritablement en litige. **C'est en ce sens que les audiences préliminaires en Ontario s'assimilent à un exercice de médiation.**

Grande-Bretagne

- Si les audiences préliminaires en Ontario ne visent pas à produire de l'information nouvelle mais plutôt à débattre des enjeux d'une activité, on peut en dire autant des réunions qui précèdent les audiences portant sur des projets majeurs en Grande-Bretagne. Toutefois, en dépit du fait que, de l'enquête relative à l'extraction minière dans la vallée de Belvoir à l'enquête Sizewell, **la pratique de telles réunions prend de plus en plus d'ampleur**, il reste qu'elle demeure contrainte par le cadre même de ces enquêtes. Pour ceux qui s'objectent à l'activité assujettie, de telles réunions ne traitent en réalité que d'une partie seulement des enjeux liés à cette activité, soit les considérations qui lui sont directement associées, alors que les questions relevant des politiques gouvernementales à la base du projet sont exclues. Ces réunions remplissent également une fonction particulière au contexte des enquêtes britanniques en ce qu'elles permettent, ceci est nettement évident pour l'enquête Sizewell, **de discuter des modalités et règles devant prévaloir durant les audiences proprement dites.** En effet, les enquêtes concernant des projets majeurs sont en Grande-Bretagne autant de précédents à ce chapitre; c'est pourquoi les participants peuvent à l'occasion de ces

réunions revendiquer auprès de l'inspecteur des orientations au plan des modalités (ex.: assistance financière accordée aux participants) en vue de rendre plus équitable le déroulement des audiences.

Canada

. Au Canada, contrairement à l'approche ontarienne et britannique en matière de réunions préliminaires, l'approche du PFEEE à l'étape de l'examen public est expressément liée à une campagne d'information obligatoire. L'idée centrale ici est de renseigner directement le public à la fois sur l'objet des audiences, conjointement avec le ministère responsable et le promoteur, de même que sur le déroulement des audiences et du Processus. Cette divulgation de l'information ne semble pas unilatérale: elle permet aux intervenants de questionner le promoteur et à la Commission de connaître les réactions provisoires du public. On ne peut s'empêcher ici de faire le lien entre la nature de ces réunions préliminaires et celle des audiences: au Canada, elles sont identiques en ce sens qu'il s'agit dans les deux cas de faire émerger de l'information nouvelle; en Grande-Bretagne et en Ontario, ces réunions sont établies en fonction d'audiences à caractère quasi-judiciaire.

Audiences et prise de décision

. Puisque la procédure américaine ne prévoit aucun statut formel aux audiences, nous ne discuterons dans la présente section que des expériences ontarienne, canadienne et britannique en la matière. Ici encore la procédure ontarienne offre une particularité importante qui la distingue: l'Environmental Assessment Board qui assure la supervision des audiences, détient la prise de décision à l'égard de l'activité requérant la tenue de telles audiences alors que le responsable de cette étape dans le cas des deux autres expériences, qu'il s'agisse de la Commission d'évaluation environnementale au Canada ou de l'inspecteur qui préside une enquête majeure en Grande-Bretagne, ne peut que formuler des recommandations pour éclairer le jugement de l'instance décisionnelle. Cette particularité

de la procédure ontarienne accorde aux débats en audiences une importance stratégique considérable, importance qui explique que le recours aux audiences demeure exceptionnel au sein de la procédure.

Règles d'audience du PFEEE

- Du point de vue des règles prévalant lors d'audiences publiques, la procédure canadienne doit être traitée à part. Ses règles, combinées au fait que différentes formes d'audiences sont disponibles, témoignent d'une grande flexibilité. Ainsi, une Commission d'évaluation peut tour à tour faire appel à des réunions spéciales (d'information, technique ou communautaire) et à des réunions publiques traditionnelles pour un même projet. Ces différentes réunions ne sont pas assujetties à des modalités rigides bien qu'elles aient été régularisées et raffermies en 1985 à l'initiative du Bureau fédéral. Cette régularisation des règles n'empêche pas les Commissions d'évaluation de les adapter aux besoins spécifiques de l'évaluation de chaque projet, et en ce sens ces règles ne sont pas statutaires, mais toute dérogation doit être justifiée auprès du Bureau fédéral. Bien que l'effort de régularisation aille en ce sens, les modalités des audiences restent en-deçà de la pratique quasi-judiciaire: des "contre-interrogatoires" sont possibles mais ne sont pas encadrés formellement; il n'y a pas de distinction de statut parmi les participants, etc. La logique des audiences, rappelons-le, est axée en somme sur la production par les participants d'information nouvelle, notamment les préoccupations du public en regard du projet. Ce type d'audiences peut être qualifié d'"exploratoire".

Audiences quasi-judiciaires

- En contrepartie, les audiences publiques prévues à la procédure ontarienne et au système d'enquêtes publiques en Grande-Bretagne sont régies par des modalités strictes s'apparentant à celles des tribunaux. Cette pratique quasi-judiciaire est très manifeste dans le cas ontarien et se traduit par des règles prescrivant entre autres

le statut des intervenants en audiences et les droits qui en découlent, la divulgation de la preuve, le contre-interrogatoire des témoins. En Grande-Bretagne, les audiences pour les fins de l'évaluation d'un projet majeur sont un "événement" en soi, la plupart des projets acheminés au ministère de l'Environnement l'étant sous forme d'appels dont la résolution ne nécessite généralement pas la tenue d'audiences. Dans cette perspective, le corps réglementaire afférent à la tenue de ces audiences n'est pas entièrement fixé, ce qui leur accorde un caractère quasi-judiciaire moins accusé qu'en Ontario. Cependant, à l'instar de la pratique ontarienne, les audiences publiques britanniques sont assujetties aux principes du "fair hearing" et conséquemment comportent certaines modalités précises (statut et droits des participants, contre-interrogation, etc.). Davantage qu'en Ontario, le contrôle exercé par les tribunaux sur le respect de ces principes est apparent dans le cadre de telles audiences en Grande-Bretagne; c'est ce qui explique que l'inspecteur ne refuse que très rarement d'entendre le témoignage d'un intervenant ou l'interrompe, peu importe son statut défini pour les besoins des audiences. Cette pratique allonge bien sûr la durée des débats mais les délais exceptionnels rencontrés par ces audiences s'expliquent tout autant, sinon plus, par l'absence d'obligation pour le promoteur de rendre l'information sur le projet disponible avant la tenue des audiences. Parce qu'elles impliquent un dévoilement de cette information, les audiences portant sur des projets majeurs, en dépit de leur caractère quasi-judiciaire, ne sont donc pas dénuées de certains attributs "exploratoires". Néanmoins, elles répondent, tout comme en Ontario d'ailleurs, à une logique qui consiste à mettre en présence les intérêts sur une activité et à entendre la preuve afin d'éclairer le jugement du décideur. La nature de telles audiences peut être qualifiée de "contradictoire".

Contraintes liées à la judiciarisation

- La judiciarisation des règles relatives aux audiences publiques en Ontario et en Grande-Bretagne appelle d'autres commentaires. Leur

application relève d'instances autonomes ou semi-autonomes, respectivement le Board en Ontario et l'inspecteur en Grande-Bretagne. Ces règles constituent donc autant de bornes à cette autonomie relative. De plus, elles favorisent la représentation des intérêts sous forme de parties dont les avocats sont les principaux porte-parole. Nous n'avons que peu d'indications à cet effet concernant l'expérience ontarienne; cependant, en Grande-Bretagne, la prestation des avocats et des experts est telle, selon certains observateurs, que le public en général et les groupes d'intérêt en particulier seraient intimidés par l'atmosphère des audiences: la dernière enquête majeure en date, celle de Sizewell qui a pris fin en 1985, constituerait un sommet à ce chapitre selon ces mêmes sources.

- **Il faut se garder en matière d'audiences publiques**, qu'elles soient à teneur exploratoire ou contradictoire, **de verser dans la classification caricaturale.** La question en somme en est une davantage de dosage que d'opposition tranchée entre les deux approches. Autrement, on serait porté à croire, par exemple, que l'apport des experts dans le cadre d'audiences dites "exploratoires" serait plus "objectif", plus "informatif" puisqu'il s'agirait moins de confronter l'expertise que d'investiguer une activité. La réalité démontre que les batailles de chiffres et d'expertise dans le cadre d'audiences tenues en vertu du PFEEE ne sont pas nécessairement évitées. De même, alors que l'attitude du ou des responsable(s) des audiences pourrait se borner à entendre la preuve présentée dans le cadre de débats contradictoires, les commissaires du Board ontarien et l'inspecteur en Grande-Bretagne, appuyé en cela par un "counsel" (avocat affecté au déroulement des débats), disposent d'une expertise leur permettant d'intervenir directement dans les débats. Ceci tend en conséquence à accorder à ces audiences quasi-judiciaires un caractère partiellement exploratoire.

. Quoiqu'il en soit, on reconnaît en Grande-Bretagne que l'approche contradictoire a l'avantage évident de situer les activités soumises aux audiences dans leur contexte problématique et de forcer en conséquence un dépassement du débat technique et scientifique. On reconnaît toutefois dans la même foulée qu'un seuil de judiciarisation existe au-delà duquel les audiences rencontrent des difficultés considérables à prendre en considération les avis, opinions, extrapolations, jugements et hypothèses, c'est-à-dire ce qui ne relève strictement plus du domaine des "faits". Dans le cadre des procédures ontarienne et canadienne, un tel débat sur la nature des audiences publiques n'est pas apparent. Cette absence de débat mérite d'être soulignée en ce qui a trait à la procédure canadienne dont le principal gestionnaire a jugé bon pourtant, rappelons-le, de raffermir les règles d'audiences en 1985.

2.5 Objectifs et types d'évaluation

. Les objectifs explicites des diverses procédures gravitent autour d'une nécessité, soit celle d'intégrer à l'élaboration d'une activité la prise en compte de ses incidences environnementales avant que des décisions ne soient arrêtées. **De la nature des objectifs à la nature de l'évaluation prévalant au sein des procédures, il y a toutefois des distinctions à faire entre les diverses expériences d'évaluation environnementale.**

Crainte du judiciaire

. Les instances canadiennes, de même que celles de la CEE, ont attaché, à des degrés divers, une importance à l'expérience américaine afin de définir leurs exigences propres en matière de procédure d'évaluation. La source de préoccupations majeures en regard de la procédure prescrite au NEPA demeure son caractère litigieux amenant les tribunaux à intervenir fréquemment. En Grande-Bretagne, le

gouvernement a également porté une attention spéciale au NEPA et il n'a pas hésité à fonder son refus d'amender le système d'enquêtes publiques sur cette base, en prétextant par ailleurs que ce système rencontrait les objectifs de l'évaluation environnementale.

Importance du type d'évaluation

- On voit donc que les objectifs sous-jacents aux différentes procédures sont liés à la planification d'activités et réfèrent explicitement à une évaluation environnementale (évaluation tout court en Grande-Bretagne) préalable à la prise de décision. L'analyse du type d'évaluation dans le cadre d'une procédure se veut donc simultanément une analyse de l'application effective des objectifs de cette procédure sur la planification d'activités. Les grandes différences rencontrées d'une procédure à l'autre, comme nous le verrons plus loin, démontrent que des objectifs assez semblables, aussi vertueux et larges soient-ils, sont finalement subordonnés au type d'évaluation prescrit. L'analyse de ce dernier facteur comporte un volet quantitatif et un volet qualitatif.

- La figure 3 illustre sommairement le poids relatif de l'évaluation détaillée d'activités au sein de chaque procédure. Le type et le secteur d'activités assujettis mettent en effet en perspective le nombre d'évaluations détaillées; mais l'établissement de conclusions tranchées sur cette base serait en réalité pure spéculation sous couvert statistique. Des variables telles que le rapport entre le nombre d'activités émanant du secteur public et ceux du privé, le niveau d'activité économique et les budgets alloués aux gestionnaires des divers procédures, ne sont pas disponibles de sorte qu'il est hasardeux d'interpréter un tableau aussi incomplet. De plus, il ne rend compte finalement que de l'évaluation détaillée, et non des activités ayant fait l'objet d'une évaluation préliminaire.

FIGURE 3: Sommaire des activités soumises à un examen détaillé annuellement en fonction des types et secteurs d'activités assujettis et de la marge discrétionnaire en matière d'assujettissement à un examen détaillé.

	USA (NEPA)	ONTARIO (E.A.Act et autres lois)	CANADA (PFEEE)	GRANDE-BRETAGNE (Enquêtes publiques majeures)
TYPE D'ACTIVITES ASSUJETTI	Politiques Programmes Projets	Groupes d'activités ("Class") Programmes/Plans Projets	Projets	Projets
SECTEUR D'ACTIVITES ASSUJETTI	-Secteur public: l'ensemble du palier fédéral -Comprend également nombre d'activités émanant du privé nécessitant une participation fédérale.	-Certains ministères et organismes publics, en plus des municipalités. -Peut comprendre des activités émanant du privé par désignation réglementaire.	-Ministères et organismes fédéraux; les organismes de réglementation et les sociétés de la Couronne lorsque possible. -Comprend également des activités émanant du privé nécessitant une participation fédérale.	-Secteur privé en principe. -Ce sont essentiellement les activités du secteur public pilotées par un organisme mandataire ou une entreprise nationalisée qui font l'objet d'enquêtes majeures.
MARGE DISCRETIONNAIRE (assujettissement ou non à un examen détaillé)	Aux mains de l'agence responsable de l'activité mais fortement contrôlée, notamment par les tribunaux.	Marge appréciable détenue par le Ministre de l'Environnement.	Marge appréciable détenue par le ministère ou organisme responsable de l'activité.	Marge appréciable au plan de la "saisie" d'une activité détenue par le Ministre de l'Environnement.
NOMBRE TOTAL D'EXAMENS DETAILLES ANNUELLEMENT	677 EIS en 1983	16 audiences en vertu de l'O.W.R. Act; 7 sous l'E.P.Act et 1 sous l'E.A.Act en 1982-83.	Pas plus de 4 examens détaillés.	90 dossiers "saisis" mais seulement quelques-uns requièrent une enquête majeure.

Bilan quantitatif aux U.S.A.

. C'est avec toutes ces réserves à l'esprit que le caractère plus ou moins systématique des différentes procédures ne peut être proprement évalué à nos yeux à la lumière de la figure 3. **Il reste qu'en terme absolu la procédure américaine, avec sa production de près de 700 EIS en 1983, se démarque nettement du champ de pratique respectif des autres procédures.** Il y a lieu cependant de souligner le fait que cette production est en baisse depuis 1976 au moins (1776 EIS à cette date), diminution peut-être imputable à la fois à la réglementation de 1978 venant alléger la tâche des agences en matière d'évaluation environnementale par divers mécanismes, et à la fois à l'expérience accrue des agences quant à l'identification des activités assujetties à la procédure; une part moins grande de l'activité gouvernementale au sein de l'économie américaine et les coupures budgétaires de l'Administration Reagan affectant les agences responsables de la procédure elle-même pourraient renforcer cette tendance.

Bilan en Grande-Bretagne, en Ontario et au Canada

. En Grande-Bretagne, la tendance quantitative va dans le même sens et répond en réalité à une politique de rationalisation de l'appareil administratif du ministère de l'Environnement. Toutefois, les enquêtes majeures nécessitant la tenue d'audiences sont de toutes façons exceptionnelles, très longues et très onéreuses, si bien qu'aucune tendance spécifique ne peut véritablement émerger. En Ontario, suite à des exemptions en grand nombre à l'origine de l'application à partir de 1975 de l'E.A. Act, la tendance paraît s'inverser compte tenu que les activités entreprises avant l'entrée en vigueur de la Loi ont obtenu aujourd'hui les autorisations requises pour éviter de cheminer à travers la procédure. **Le nombre d'audiences publiques pourrait en revanche ne pas en être affecté:** plus d'activités seraient désormais assujetties à la procédure mais, de par la marge discrétionnaire dont bénéficie le Ministre ontarien de l'Environnement en matière d'évaluation des requêtes qui lui sont adressées, il n'est pas certain que ces activités feront l'objet d'audiences publiques, celles-ci demeurant après tout une procédure

exceptionnelle. L'E.A. Board dispose, on s'en souvient, du pouvoir de décider du mérite de l'activité soumise en audiences; en contrepartie, la configuration de la procédure ontarienne permet au Ministre de contourner ce cheminement non sans grever toutefois l'activité de multiples conditions d'approbation plus ou moins lourdes. Dans le cadre du PFEEE canadien enfin, le faible nombre d'examens publics menés annuellement ne permet pas de tirer des conclusions quant à la tendance récente de l'évaluation en terme quantitatif. Le Décret de 1984, bien que renforçant le contrôle du Bureau fédéral au stade de l'évaluation initiale, peut se traduire autant en terme d'une amélioration quantitative en ce qui concerne ce stade seulement qu'en terme d'un accroissement du nombre d'examens publics dans un avenir rapproché.

. **Ce qui fait l'objet de l'évaluation** est une considération encore plus fondamentale et encore plus difficile à appréhender que ne l'est la question du nombre d'activités évaluées dans le cadre d'une procédure. Cependant, certains indicateurs sont à même de donner une idée de la portée des procédures; nous aborderons successivement la prise en compte des politiques et programmes gouvernementaux, des impacts sociaux et des variantes à une activité.

2.5.1 Les politiques et programmes gouvernementaux

En Ontario

. Les procédures américaine et ontarienne permettent d'assujettir à une évaluation environnementale des activités autres que des projets. L'évaluation de groupes d'activités ("class") en Ontario est un mécanisme original qui permet de rassembler aux fins de l'évaluation des projets possédant des caractéristiques similaires. L'usage de ce mécanisme en ce qui a trait à une série de projets (que nous pourrions qualifier de "programme") ne semble pas poser de problème.

La prise en compte de projets intégrés et mis en cohérence (que nous pourrions qualifier de "plan") reste plus problématique. Un plan fait l'objet d'une autorisation individuelle, donc n'est pas traité sous forme de groupe d'activités, et son assujettissement distinct des projets qui le composent vise essentiellement à discuter ensemble la justification, les variantes, l'échéancier de réalisation, etc. **Le problème central lié à l'évaluation d'un plan tient à la difficulté de dissocier les enjeux relevant du plan de ceux des projets qui en sont les constituantes.**

En Grande-Bretagne

. Cette problématique est très proche de certains obstacles aux enquêtes publiques en Grande-Bretagne. En effet, même si de telles enquêtes ne concernent que l'évaluation de projets, les participants aux audiences soulèvent presque toujours la question des politiques gouvernementales s'inscrivant en toile de fond d'un projet majeur. On invoque en fait l'impossibilité de procéder à l'évaluation d'un projet de ce genre sans en connaître les prémisses politiques. Les débats entourant les politiques et programmes, quoique fort peu alimentés par le gouvernement lui-même, accaparent pourtant la majeure partie du temps des enquêtes, l'évaluation du projet constituant somme toute un prétexte à ce questionnement moins technique. Ce dépassement de l'objet des "Local Planning Inquiries" dont la fonction est liée à l'évaluation de projets, s'accompagne d'une remise en question de la part des participants aux audiences de ce cadre d'enquête. Les "Local Planning Inquiries" se présentent donc comme un formidable tremplin politique aux yeux des groupes d'intérêt; le gouvernement quant à lui peut y trouver son compte, tout en maintenant le caractère discrétionnaire de ces enquêtes majeures auxquelles il n'a recours de toute façon qu'exceptionnellement, en se constituant ce faisant une réserve d'expertises, d'avis contradictoires, de prises de position clairement affichées. **Ceci permet sans doute au gouvernement britannique d'ajuster périodiquement son tir en matière de politiques et programmes.**

Ce dernier en outre n'est pas tenu formellement de livrer aux participants ses propres prises de position politiques et c'est pourquoi certains réclament la réhabilitation des "Planning Inquiries Commissions" (PIC), cadre d'enquête existant en Loi permettant des échanges sur ces questions controversées mais que le gouvernement s'est toujours refusé à utiliser. Le gouvernement s'y refuse notamment parce qu'il y voit un empiètement flagrant sur ce qui est perçu comme spécifiquement du ressort du politique. Il y a en conséquence, selon certains analystes britanniques, une divergence profonde dans la perception même de la fonction des enquêtes alors que le gouvernement en faisant usage des PIC reconnaîtrait la valeur de telles enquêtes en tant que véritable **arène politique**, plutôt que simple canal de transmission d'informations par ailleurs unidirectionnel. Il reste que l'identification d'une structure d'évaluation, tant en Grande-Bretagne qu'en Ontario, susceptible d'encadrer à la fois un questionnement des politiques, plans et programmes et un questionnement relatif au projet lui-même est une tâche non-résolue.

Le "tiering" américain

. Aux États-Unis, ces deux ordres d'évaluation ne sont pas simultanés. Les politiques et programmes peuvent faire en effet l'objet d'une évaluation environnementale propre alors que les projets spécifiques qui en sont les manifestations doivent également être accompagnés d'un EIS. **La réglementation de 1978 a en revanche instauré un mécanisme novateur à cet effet**, le "tiering", qui donne l'opportunité d'utiliser les résultats de l'évaluation au niveau des programmes et politiques afin de couvrir certains aspects environnementaux, au moins partiellement, d'un projet directement lié à ces derniers. L'évaluation de ce mécanisme menée par le CEQ en 1981 montre que la plupart des répondants le considère satisfaisant bien que certaines modalités d'ordres méthodologique et juridique nécessitaient davantage de précisions. Ces remarques illustrent la complexité de la prise en compte des politiques gouvernementales qui exigent des

ajustements parfois importants des procédures d'évaluation. L'approche américaine cristallisée sous la forme du "tiering" permet certes de réduire certains coûts et délais mais **elle investit également le domaine des impacts cumulatifs des activités assujetties, et par là même la justification technico-environnementale des projets.**

- La question de la prise en compte des politiques, programmes et plans gouvernementaux constitue de toute évidence une préoccupation qui émerge au sein de nombreuses procédures, les cas ontarien, britannique et américain sont là pour en attester, et tend en définitive à rehausser leur portée générale. **Cette question renvoie directement à la justification des projets assujettis,** plus spécifiquement à la prise de décision entourant cette justification. Malgré que les enquêtes britanniques actuelles ne soient pas conçues dans cette perspective, les débats en audiences témoignent de cette "remontée" de l'évaluation vers des dossiers en amont des procédures.

2.5.2 Les impacts sociaux

- Second indicateur apte à éclairer le type d'évaluation préconisée, l'intégration des impacts sociaux est une composante difficile à recenser convenablement au sein des évaluations menées en vertu des différentes procédures: **le consensus sur la nature exacte de ces impacts reste à venir du côté de l'expertise environnementale.** Que le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (CCREE) en ait fait son premier objet d'investigation en 1985 démontre l'acuité de cette problématique.

- Ce qu'on peut en dire au sujet des expériences étudiées peut tenir en peu de mots mais demeure révélateur. Ainsi, le PFEEE en vertu du

Décret de 1984 prend en compte les impacts sociaux directement liés aux incidences environnementales (lire: impacts sur les ressources bio-physiques). Définis dans ce cadre, les impacts sociaux réfèrent semble-t-il aux modifications du milieu de vie de populations autochtones isolées dont la subsistance puise directement aux ressources bio-physiques. Appropriée au milieu nordique et arctique canadien où le PFEEE est appelé à intervenir le plus fréquemment, cette définition peut-elle s'avérer également valable en milieu densément peuplé? En Grande-Bretagne, alors que l'expression "impacts sociaux" n'est guère en usage, les débats en audiences publiques en abordent toutes les facettes possibles si bien que la question suivante ne nous paraît pas saugrenue: L'application de la directive de la CEE dont les dispositions en matière d'évaluation sont imprécises, ne marquera-t-elle pas un recul notable à cet égard? Par ailleurs, la réglementation du NEPA américain, sans en préciser la nature, fait référence aux impacts sociaux. Curieusement toutefois, les activités n'impliquant que des incidences sociales et économiques ne sont pas assujetties à l'obligation de procéder à l'élaboration d'un EIS, ce que les jugements rendus par les tribunaux ont confirmé. La procédure ontarienne enfin s'appuie sur une définition très large de l'environnement, y intégrant pêle-mêle des segments bio-physiques, sociaux, économiques, culturels et même relevant du cadre bâti; nous ne sommes pas en mesure cependant d'en apprécier les implications pratiques. Pour compléter ce tableau sommairement exposé, il faudrait sans doute tirer davantage profit des débats en audiences en tant que processus de dévoilement des impacts sociaux mais ceci dépasserait largement les limites du mandat de la présente étude.

2.5.3 Les options aux activités

. Cet indicateur entretient semble-t-il des liens étroits avec les deux

premiers; aussi le fait que le choix d'une option à l'activité projetée se situe au coeur de l'EIS américain est-il compatible avec la prise en compte effective des politiques à l'intérieur de cette procédure. Plus important encore, l'option "ne rien faire" ("no go") doit faire l'objet avec d'autres options de la comparaison débouchant sur le choix par l'agence responsable de l'une d'entre elles. Il est assez évident que l'option "ne rien faire" renvoie expressément à la justification de l'activité. L'expérience britannique des audiences en général et de l'enquête Sizewell en particulier montre qu'encore une fois, les débats peuvent déborder la structure des "Local Planning Inquiries": les participants pourront soulever la question des **variantes de localisation** (le site le plus approprié), mais aussi celle des **options technologiques** (le type de réacteur nucléaire par exemple) et des **options au projet lui-même** (le nucléaire par rapport à d'autres sources d'énergie disponibles). En Ontario, la prise en compte des options par le Board a fait l'objet d'une contestation judiciaire et le jugement établit une césure nette dans ce domaine. En effet, **le Board en vertu de cette décision ne peut se prononcer sur des options relatives à l'activité** ("alternatives to undertakings") dont le choix est une prérogative du promoteur; le Board n'a d'autre choix que d'autoriser ou de refuser la variante retenue par le promoteur. **Le Board peut en revanche à partir de cette variante privilégiée décider de ses modalités de réalisation.** La procédure canadienne ne s'embarrasse pas d'une telle distinction. Le PFEEE évite soigneusement en effet de référer au choix à effectuer parmi diverses options d'un projet. Lorsque le problème se pose, ce fut le cas pour une raffinerie d'uranium en Ontario, le rôle de la Commission d'évaluation affectée à cet examen public s'est borné à estimer l'acceptabilité respective des trois sites proposés sans émettre de recommandations à ce sujet.

. Les indicateurs concourent tous à démontrer que les procédures et l'évaluation qui y prévaut ne peuvent se dissocier de l'évaluation de **la faisabilité sociale d'une activité**; l'évaluation de cette

faisabilité sociale peut être planifiée et encadrée comme elle peut émerger au sein des procédures par tâtonnements. Elle pourrait constituer en quelque sorte une indication globale du degré de maturité atteint par une procédure d'évaluation.

2.6 Accès à l'information

. La question de l'accès à l'information traverse l'ensemble des procédures, en même temps qu'elle s'inscrit en tant que condition nécessaire à une participation efficace. C'est ainsi que cette question appelle deux types de considérations: **l'information relative au cheminement d'une activité à l'intérieur des dédales d'une procédure** et **l'information disponible au public pour la formulation de commentaires**, en audiences ou autrement.

Transparence procédurale

. **La "tranparence procédurale" est particulièrement développée au sein des procédures américaine et ontarienne:** registre public contenant les avis d'acceptation de l'étude d'impact par le Ministre, les conditions d'approbation de l'activité et les autres documents administratifs requis par la procédure ontarienne; avis de préparation d'un EIS, verdict d'impact non-significatif, sans lequel on peut s'imaginer que plusieurs poursuites judiciaires n'auraient pu être intentées, et compte rendu public de la décision, sur lequel nous reviendrons plus loin, en sont les traits les plus significatifs aux États-Unis. En ce qui a trait au PFEEE, nous avons fait référence au paragraphe 2.2 à l'absence de tels avis au cours de l'évaluation initiale de projets jusqu'à l'adoption du Décret de 1984. **Il s'avérait donc impossible tant pour le public que pour le Bureau fédéral d'exercer un contrôle adéquat sur l'évaluation des projets menés par les ministères et organismes fédéraux responsables** et les projets jugés par ces derniers comme ne requérant pas un examen

public. Pour les quelques projets nécessitant un examen public, cette étape se trouvait à toutes fins utiles dissociée de l'évaluation initiale. Le Décret de 1984, appuyé en cela par la Loi sur l'accès à l'information adoptée par le Parlement canadien en 1981, marque un tournant en ce qu'il soumet désormais à certaines obligations les organismes responsables lors de l'évaluation initiale. Ces obligations concernent la nécessité de donner accès au public aux informations relatives à un projet suite à la décision quant à son renvoi ou non à l'étape de l'examen public.

Document "étude d'impact"

. L'étude d'impact constitue le document principal disponible afin de permettre une prise en compte des préoccupations du public à l'égard d'une activité. Selon le moment où intervient cette prise en compte et son rôle spécifique au sein de la procédure, l'étude d'impact peut se limiter à une ébauche comme c'est le cas pour la procédure américaine ou se présenter sous une forme achevée comme c'est le cas préalablement à la tenue d'audiences pour les procédures ontarienne et canadienne. Outre cette caractéristique, **les procédures ontarienne et canadienne ont en commun un mécanisme original dans le cadre des audiences qui permet d'obtenir toute l'information requise:** le Board et la Commission d'évaluation peuvent en effet élaborer un constat de lacunes acheminé au promoteur à l'égard de l'étude d'impact et suspendre le déroulement des audiences en attente de l'information jugée nécessaire. La procédure ontarienne prévoit en sus la tenue d'audiences à huis clos afin d'entendre toute information confidentielle requise pour les fins de l'évaluation de l'activité menée par le Board. Enfin, une seule procédure s'est attaquée résolument à la question de la surabondance d'informations qui peut s'avérer une façon de diluer les enjeux les plus cruciaux d'une activité: **la réglementation du NEPA impose en effet depuis 1978 aux EIS des limites de pages selon le degré de complexité des activités.**

2.7 Assistance technique et financière

Soutien technique

. Il y a lieu de distinguer d'abord le soutien technique en terme d'expertise environnementale d'autres formes d'assistance. Dans le cadre du PFEEE, Environnement Canada assume spécifiquement le rôle de livrer à l'organisme responsable les connaissances méthodologiques disponibles pour la confection de l'étude d'impact. Le CCREE quant à lui anime des programmes de recherche sur des aspects propres à l'évaluation environnementale en rapport avec la procédure; il s'agit en fait d'un mandat beaucoup plus large. En Ontario, l'Environmental Assessment Branch est appelé à remplir ces fonctions. Au sein de la procédure américaine, ce rôle incombe à l'Environmental Protection Agency et au CEQ, se greffant dans le cas de ce dernier à des fonctions plus larges de contrôle de la qualité de l'environnement national.

Assistance d'autres ministères

. L'assistance technique à l'organisme responsable dans le cadre des procédures peut prendre la forme également de renseignements et d'avis divers émis par d'autres organismes gouvernementaux. En Ontario, et ceci est fondamental, les avis formulés par les ministères à la faveur de l'étape de revue de l'étude d'impact complétée sont **rendus publics**; de plus, ces avis doivent être conséquents avec ceux qui ont été émis à l'étape officieuse du "scoping", de la consultation avant dépôt, qui précède l'élaboration de l'étude. Aux États-Unis, les agences sont tenues également d'assister l'agence responsable en lui fournissant renseignements et avis lors de la soumission de l'ébauche de l'EIS alors que **l'EIS finalisé doit expressément rendre compte de ces avis.**

Expertise des commissions

. D'autre part, différentes formes d'assistance tehnique et financière peuvent être prévues pour les fins de la tenue d'audiences publiques.

Sur ce plan, la Commission d'enquête sur le pipeline de la vallée du MacKenzie dont le mandat a pris fin en 1977, commission qui ne relevait pas du PFEEE, a marqué l'attitude du gouvernement canadien envers les enquêtes subséquentes et la réputation de cette Commission présidée par le juge Berger a même traversé les frontières jusqu'en Grande-Bretagne. En continuité avec la Commission Berger, les commissions d'évaluation du PFEEE tendent aujourd'hui à recourir aux services d'experts afin d'assister les commissaires dans leurs travaux. En ce qui concerne la seconde centrale nucléaire projetée à Pointe-Lepreau, la contribution du groupe d'experts a touché la définition des lignes directrices de l'énoncé des incidences environnementales, ainsi que les débats en audiences. Dans la même optique, tant en Ontario qu'en Grande-Bretagne, on s'est doté d'un juriste affecté au déroulement des audiences dont la fonction principale est de s'assurer que toute la preuve est dévoilée pour le bénéfice de l'instance chargée de juger du mérite de l'activité. Certains tenants des PIC en Grande-Bretagne ont invoqué l'impossibilité pour une seule personne, c'est-à-dire l'inspecteur même s'il est assisté de un à deux conseillers dans le cadre des enquêtes majeures, de prendre en considération la preuve livrée lors des audiences qui peuvent durer parfois plus de 100 jours; les PIC, en effet, seraient quant à elles supervisées par une Commission composée de 3 à 5 membres (en incluant le Président) qui pourrait être hautement spécialisée dans les questions soulevées par un projet majeur. En Ontario, la tendance récente irait dans le sens de troquer le personnel technique du Board pour les remplacer par des commissaires qui assumeraient leur expertise et leur fonction.

Assistance aux participants

. Cette assistance technique et financière dans le cadre d'audiences peut être orientée en fonction des participants. Cette question est présente dans le cadre du PFEEE et du système d'enquêtes publiques en Grande-Bretagne. Dans le contexte britannique, elle fait même l'objet d'un vif débat dans l'optique de l'équité même des enquêtes

en raison des coûts et délais considérables associés à la tenue d'audiences portant sur des projets majeurs. Les pressions en ce sens manifestent en effet de la complexité croissante des activités soumises à l'évaluation, sans parler des moyens très élevés sur lesquels s'appuie la preuve des promoteurs. En Grande-Bretagne et au Canada, cette assistance a pris des formes diverses: financement direct des participants lors de l'examen public pour le projet de la mer de Beaufort (il n'est cependant pas évident si cette distance a été une exception ou un précédent); frais de photocopies et de bureaux assumés par le promoteur lors de l'enquête Sizewell; juriste indépendant ou experts techniques disponibles aux participants; etc. Enfin, en Ontario, une décision de la cour a permis d'établir des critères selon lesquels les frais des participants pouvaient être imputés au promoteur; mais, selon cette décision, il faut voir les audiences publiques comme permettant d'éclairer l'intérêt commun plutôt que comme un affrontement où il y a un gagnant et un perdant.

2.8 Prise de décision

. L'objectif général des différentes procédures est axé sur l'idée **d'une meilleure prise de décision concernant une activité suite à son évaluation environnementale.** Sauf en Grande-Bretagne pour des motifs que nous expliciterons plus loin, les expériences étudiées appellent deux types de considération: il faut distinguer en effet les questions de la **qualité de l'étude d'impact** de celles de la **qualité de l'activité** en regard de l'environnement. De plus, il faut faire la différence pour chacune de ces considérations entre l'émission de recommandations et avis et le pouvoir de décider sur ces questions.

Qualité de l'étude d'impact

. En regard de la qualité de l'étude d'impact, nous avons déjà signalé auparavant que le Board ontarien et la Commission d'évaluation au

Canada peuvent assurer un contrôle de départ à ce chapitre en adressant au promoteur un constat de lacunes et surseoir à la poursuite des audiences en attente de cette information jugée nécessaire. Dans le cadre de la procédure ontarienne, la situation est en réalité plus ambigue; le ministre de l'Environnement détient initialement la prise de décision quant à la qualité de l'étude d'impact suite à son dépôt et à la revue de celle-ci par les autres ministères, et il peut même l'approuver avant la tenue d'audiences publiques. Aux États-Unis, la procédure d'évaluation prévoit que l'Environmental Protection Agency (EPA) doit commenter la forme et la substance de l'EIS finalisé afin d'émettre un avis concernant son acceptabilité. L'EPA n'a pas le pouvoir de statuer en tant que tel sur la qualité de l'étude d'impact; cependant, s'il exprime son désaccord, un processus d'arbitrage supervisé par le CEQ est mis en branle pour réconcilier les positions de cette agence et celle qui assume la responsabilité de l'EIS. En Grande-Bretagne, les enquêtes publiques n'étant pas conçues spécifiquement en fonction de l'évaluation environnementale de projets, il n'y a pas d'obligation pour le promoteur de déposer une étude de ce genre pour les besoins de l'enquête alors que l'inspecteur ne dispose pas d'un mécanisme apparenté au constat de lacune canadien et ontarien. Le résultat en est que des délais considérables dans le déroulement des audiences publiques sont directement imputables à la révision périodique et à l'apport d'éléments nouveaux à la preuve du promoteur. L'adoption de la directive de la CEE devrait bouleverser cette pratique qui dénature en fait la fonction des audiences: le promoteur du projet devra accompagner la demande d'autorisation du projet d'une foule d'informations similaires au contenu d'une étude d'impact traditionnelle.

Décision sur le mérite de l'activité

Il n'y a qu'en Ontario où l'organisme en charge du déroulement des audiences, l'E.A. Board en l'occurrence, peut autoriser lui-même l'activité portée à son attention; le Cabinet doit ensuite déterminer

à l'intérieur d'un délai de 28 jours s'il entérine ou renverse la décision du Board. Cependant, il faut signaler que le Ministre peut se réserver, à lui et au Cabinet le pouvoir d'autoriser une activité lorsqu'il juge que la tenue d'audiences publiques n'est pas requise. Au Canada et en Grande-Bretagne, la Commission d'évaluation et l'inspecteur affecté à une enquête majeure ne peuvent qu'émettre des recommandations à cet égard. Dans le cadre du PFEEE, le Ministre responsable du projet ainsi que le Ministre fédéral de l'Environnement prennent conjointement la décision et ils ne sont assujettis à aucune autre obligation que celle de rendre publiques, au moment jugé opportun, les recommandations de la Commission. Le profil de l'étape de la prise de décision est sensiblement le même en Grande-Bretagne en ce qui touche les enquêtes majeures mais l'enquête Windscale en 1977 a établi un important précédent qui isole le système britannique des autres expériences étudiées: **un débat parlementaire précède désormais la phase de prise de décision.** Ceci a pour principale conséquence d'élargir la discussion tenue en audiences aux considérations plus politiques entourant un projet et d'éclairer d'un jour nouveau la décision gouvernementale à venir. Aux États-Unis, conformément à l'esprit général de la procédure d'évaluation, l'agence responsable est seule à décider du mérite de l'activité dont elle a charge. Toutefois, au plan administratif, le CEQ peut intervenir auprès du Président pour faire renverser une décision qu'il n'approuve pas. Au plan judiciaire, les tribunaux peuvent être mis à contribution mais les jugements rendus à ce jour semblent réfractaires à la possibilité pour les Cours de justice de se substituer dans certaines conditions aux agences responsables en matière de prise de décision.

2.9 Suivi des décisions

. La question du suivi des décisions est demeurée longtemps le parent

pauvre des procédures d'évaluation environnementale. On avait tendance par le passé, semble-t-il, à considérer que la procédure prenait fin avec le rendu de la décision et le suivi environnemental était relégué au responsable de l'activité, en prenant pour acquis que les mesures proposées seraient mises en vigueur. Depuis 1978, l'agence responsable aux États-Unis est tenue de produire un compte rendu public de la décision identifiant la variante préférentielle au niveau environnemental et celle préconisée par l'agence si elle diffère de cette dernière. **Le compte rendu doit en outre faire état des mesures de mitigation et de suivi et l'agence est juridiquement liée à son contenu.** Cette pratique introduite au sein de la procédure américaine est importante en ce qu'elle fait le pont formellement entre la décision elle-même et ses implications. Le Décret de 1984 au Canada a également contribué à faire du suivi une question non-négligeable au plan de la procédure d'évaluation. Le Décret établi en substance un mécanisme formel permettant au ministère responsable en collaboration avec les autres organismes concernés d'assurer que les conditions attachées aux décisions sur un projet seront effectivement intégrées à sa réalisation.

2.10 Harmonisation au cadre de planification

. Il faut en effet parler davantage d'**harmonisation** que d'**articulation** au cadre de planification puisque cette préoccupation qui traverse les quatre expériences étudiées cherche à rendre compatible, pas nécessairement à intégrer. Cette préoccupation recouvre deux champs particuliers, soit l'harmonisation des exigences des différentes procédures avec les prérogatives d'autres paliers de gouvernement et l'harmonisation à d'autres procédures conduisant à l'autorisation de l'activité.

. Les procédures canadienne et américaine s'inscrivent dans un contexte fédéral qui commande une harmonisation minimale des exigences environnementales. Aussi ne faut-il pas s'étonner qu'un mécanisme de représentation des autorités provinciales au sein des Commissions d'évaluation à l'étape de l'examen public, existe depuis quelques années déjà dans le cadre du PFEEE. Le degré de participation des deux paliers de gouvernement à une activité constitue un facteur déterminant semble-t-il, quant à la place accordée à la représentation provinciale; quoiqu'il en soit, une disposition du Décret de 1984 permet de déroger aux modalités de l'examen public dans le cas d'un projet nécessitant l'accord d'une ou plusieurs provinces et du gouvernement fédéral. Aux États-Unis, la problématique se pose très différemment compte tenu de la faiblesse relative du cadre de planification sub-national qui prévalait lors de l'adoption du NEPA et ceci expliquerait la diffusion rapide de la procédure prescrite au NEPA qui a essaimé sous forme de législations similaires dans de nombreux États. Pour faire face à la duplication pouvant résulter des exigences nationales et sub-nationales, la réglementation de 1978 permet désormais à une agence fédérale de conduire un EIS conjointement avec une agence d'un État ou même une municipalité. En Grande-Bretagne, le système d'enquêtes publiques se situe dans le prolongement du cadre de planification à l'échelon local, les projets faisant l'objet d'enquêtes étant acheminés au ministère de l'Environnement suite au dépôt d'une demande d'autorisation auprès d'une autorité locale. Il faut bien parler ici d'une véritable articulation au cadre de planification mais cette procédure britannique poursuit des objectifs différents de l'évaluation environnementale classique. La directive de la CEE n'altèrera peut-être pas cette procédure d'enquêtes publiques mais elle permettra sans doute, à la lumière des indications les plus récentes dont nous disposions, aux autorités locales de superviser la confection des études d'impacts.

Efforts d'harmonisation des procédures

Au plan de l'harmonisation aux autres autorisations requises par une activité, il faut souligner l'adoption en 1981 du Consolidated Hearings Act en Ontario. **Cette loi dont on ne trouve pas d'équivalent formel dans les autres procédures étudiées,** permet la tenue d'une audience unique en vertu de plusieurs lois dont les dispositions imposent une telle exigence, comme c'est le cas notamment de l'E.A. Act, du Planning Act, de l'Environmental Protection Act. Cette loi renvoie en fait à la question des **évaluations concurrentielles plutôt que consécutives** afin de réduire les contradictions d'abord, mais aussi les coûts et délais. Ainsi, le Décret de 1984 prévoit que **l'évaluation menée dans le cadre du PFEEE peut être utilisée aux fins d'une procédure administrée par un organisme réglementaire.** Cette nouvelle disposition cherche principalement à éviter les duplications avec l'Office National de l'Énergie: il faut savoir que la majorité des projets soumis à un examen public dans le cadre du PFEEE ont été de nature énergétique et requéraient aussi l'approbation de l'Office; en outre, l'évaluation menée par l'Office survient généralement après celle du PFEEE et elle prend en considération certaines composantes environnementales. En marge du NEPA américain, la réglementation du CEQ de 1978 a cherché également à mettre en place différentes modalités d'harmonisation dont l'une donne l'opportunité d'utiliser un EIS approuvé pour une activité similaire moyennant certaines conditions. L'enquête Sizewell en Grande-Bretagne, enfin, a créé un précédent dans la mesure où l'évaluation technologique du réacteur nucléaire effectuée par un organisme réglementaire devait être rendue disponible aux participants avant la tenue des audiences afin de débattre des aspects sécuritaires du projet. Même si cette initiative relevait d'abord d'une tentative de décloisonnement de l'information, elle aurait peut-être pu, si le gouvernement avait effectivement livré cette évaluation technologique aux audiences, activer les débats entourant la sécurité du réacteur et réduire certains coûts et délais.

- La question complexe de l'harmonisation au cadre de planification paraît poursuivre dans la plupart des cas deux objectifs. Le premier, le plus évident, est de prévoir des mécanismes plus ou moins formels afin de **niveler les obstacles résultant du chevauchement de responsabilités** et d'améliorer somme toute l'efficacité des procédures en termes de coûts et délais. Le second objectif réfère à **une volonté plus ou moins explicite d'arrimer les procédures d'évaluation environnementale au cadre de planification des activités** et de promouvoir ainsi un dépassement des préoccupations sectorielles; ce deuxième objectif est par contre beaucoup plus problématique et délicat, puisqu'il touche et met en évidence la cohérence de la planification d'un promoteur et à la rigueur, d'un gouvernement.

3. RAPPORTS INSTITUTIONNELS

- Nous avons abordé par le biais des procédures les responsabilités qui incombent à diverses institutions au gré des particularités propres à chaque expérience étudiée. La présente section traite plus spécifiquement des rapports qu'entretiennent ces institutions dans le cadre des exigences procédurales mais aussi de la marge discrétionnaire dont elles peuvent bénéficier. La première constatation relative aux rapports institutionnels est que, **sur ce plan, des convergences ou des similitudes formelles entre les expériences sont moins fréquentes qu'au plan des procédures elles-mêmes.** Les structures juridiques et le poids du cadre institutionnel pré-existant ne semblent pas étrangers à cette constatation dans la mesure où ils conditionneraient en partie la forme que prennent les rapports institutionnels.

Responsabilité de l'évaluation

. **La seconde constatation, moins générale celle-là, tient au positionnement de la responsabilité de l'évaluation d'une activité qui surdétermine les types de rapports institutionnels.** Pour être plus clair, prenons d'abord le cas américain. Aux États-Unis en effet, la responsabilité de l'évaluation environnementale appartient de bout en bout de la procédure à l'agence dont l'activité assujettie relève. On peut parler dans cette perspective d'une **déconcentration de cette responsabilité aux différentes agences fédérales. Cette déconcentration commande des rapports institutionnels axés sur la nécessité d'exercer un contrôle sur l'agence responsable.** Le CEQ exerce un contrôle au sein de l'appareil gouvernemental afin de veiller à la conformité des actions des agences aux principes du NEPA; l'EPA exerce un contrôle en aval de la procédure américaine sur la qualité des EIS et des activités assujetties; le public et les groupes d'intérêt exercent quant à eux un contrôle, plus indirect mais néanmoins puissant, sur l'assujettissement des activités et sur d'autres modalités de la procédure par le biais des tribunaux. Ce dernier type de contrôle n'a été pleinement perçu comme tel par les groupes que quelque temps après l'adoption du NEPA et il s'est avéré particulièrement important pour l'efficacité globale de la procédure aux États-Unis où la doctrine de la responsabilité ministérielle n'a pas la même portée qu'on lui connaît par exemple au Canada ou en Angleterre.

Responsabilité diffuse au fédéral

. L'étape de l'évaluation initiale au sein de la procédure canadienne accorde également la responsabilité de l'évaluation du projet au ministère ou organisme responsable. Cette étape en amont du PFEEE n'offre pourtant pas une image semblable à l'expérience américaine quant aux rapports institutionnels qui prévalent alors. Bien qu'Environnement Canada et le Bureau fédéral assurent un contrôle minimal de la conformité aux directives administratives et de la qualité des évaluations menées par les ministères et organismes

responsables, il ne s'agit de rien d'autre que de pressions administratives. Compte tenu du peu d'information disponible par ces organismes à cette étape avant l'adoption du Décret de 1984, ces pressions ne pouvaient en être que moins contraignantes. Enfin, on peut se demander comment ces simples pressions administratives pouvaient faire contrepoids à une éventuelle collaboration tacite entre les différents ministères à l'effet de ne pas se prononcer sur le mérite d'un projet piloté par un ministères responsable, ce qui avait été un problème dans les premières années du NEPA américain. Pour plusieurs observateurs, l'évaluation initiale constituait le talon d'achille, le point faible, du PFEEE. Le Décret de 1984 se veut une réponse pour remédier à ce problème mais il est trop tôt pour en dresser un premier bilan car ses dispositions ne font que commencer à se faire sentir au sein du gouvernement fédéral.

Rapports entre organisme gestionnaire de la procédure et organisme responsable des audiences

. Ceci nous amène à discuter brièvement dans le contexte où la responsabilité de l'évaluation est concentrée aux mains d'un organisme unique, des rapports prévalant entre ce dernier et l'organisme gestionnaire des audiences publiques. En Ontario, le Board jouit d'une autonomie relative par rapport à l'E.A. Branch notamment en raison du pouvoir décisionnel qu'elle détient et nous ne disposons d'aucune indication à l'effet que des tensions entre ces deux organismes caractériseraient leurs rapports. L'inspecteur affecté à une enquête majeure en Grande-Bretagne est souvent choisi à l'extérieur du Service de l'Inspectorat sous la tutelle du ministère de l'Environnement et du ministère des Transports. Cette pratique dérogatoire s'explique d'une part parce que les enquêtes majeures portent sur des projets gouvernementaux et d'autre part parce que la nomination d'un inspecteur du Service donnerait l'impression que le gouvernement est juge et partie dans cette affaire. On constate donc avec quel soin le gouvernement cherche à entretenir l'autonomie relative de l'instance chargée du déroulement des audiences dont le

rôle se borne pourtant à émettre des recommandations à l'égard du mérite du projet. Le PFEEE canadien présente sur ce plan une image différente: le Bureau fédéral encadre nettement les travaux d'une Commission d'évaluation notamment au niveau de la définition de son mandat, sans compter que le Président exécutif du Bureau fédéral, ou son délégué, siège sur toutes les Commissions. Un interlocuteur impliqué dans les procédures et ontarienne et canadienne considérait comme nettement plus objectif et moins ambigu le partage des fonctions entre les deux organismes impliqués dans la procédure ontarienne.

- L'étape de l'examen public du PFEEE est une illustration d'un type différent d'approche en matière de positionnement de la responsabilité de l'évaluation qui **laisse présager un type différent de rapports institutionnels.** Dûment mandaté, le Bureau fédéral veille à cette étape à ce que l'évaluation du projet soit conduite par une Commission d'évaluation d'une manière conforme aux exigences et aux objectifs de la procédure. L'organisme responsable du projet soumis à l'examen public peut en contrepartie influer sur les lignes directrices de l'évaluation, sur les débats en audiences publiques par le biais de ses interventions alors que l'élaboration de l'énoncé des incidences environnementales demeure sa responsabilité. Dans le contexte de l'examen public du PFEEE, **les rapports institutionnels semblent donc orientés de façon générale en vue d'exercer une influence sur l'évaluation** administrée par le Bureau fédéral.

- Selon la conception propre à chaque procédure, le processus d'arbitrage en cas de conflits ouverts peut prendre diverses formes mais est une considération importante en regard des **enjeux majeurs qui peuvent entourer l'évaluation d'une activité.** La forme la plus explicite d'arbitrage concerne le CEQ aux États-Unis, arbitrage dont

les modalités sont inscrites explicitement dans la réglementation afférente au NEPA. Au terme du processus d'élaboration de l'EIS, la procédure américaine prévoit un mécanisme supervisé par le CEQ dans l'éventualité où il y a désaccord entre l'agence responsable de l'activité et une autre agence quelconque qui peut être, par exemple, l'EPA. De tels désaccords sont en effet possibles puisque les agences ayant juridiction sur un élément touché par l'activité doivent émettre un avis conformément à leurs prérogatives en regard du NEPA. Leurs prises de position peuvent en conséquence être contestées sur la base de leur dérogation par rapport aux exigences statutaires qui les concernent et une autre agence peut même reprendre à son compte une section de l'EIS qu'elle juge insatisfaisante. Pour trouver une solution acceptable aux yeux des agences, le CEQ peut utiliser diverses méthodes incluant la médiation ou la tenue d'audiences.

Les procédures britannique et canadienne ne prévoient rien sur ce plan bien que le Décret de 1984 stipule que les différents ministères se doivent dans le cadre du PFEEE de veiller à la protection des intérêts dont ils sont individuellement responsables. Les conflits qui peuvent émerger dans le cadre de l'appareil gouvernemental trouvent une solution au niveau des rapports de force interministériels. En Ontario, le ministère responsable d'une activité n'a plus d'emprise formelle sur la décision d'autoriser ou non l'activité lorsqu'elle fait l'objet d'audiences devant l'E.A. Board; il peut par contre faire valoir son point de vue au Conseil des ministres. Un désaccord entre une décision rendue par le Board et le Conseil des ministres trouve alors sa résolution au plan politique; le gouvernement peut rescinder ou modifier la décision du Board, mais doit en assumer les conséquences politiques.

- **Les coûts et délais imputables aux procédures d'évaluation constituent une source de préoccupation à laquelle chaque expérience doit faire face périodiquement.** Aux États-Unis, la réglementation de 1978 émise par le CEQ répondait en partie à un besoin d'alléger les exigences de la procédure par divers moyens en vue de réduire les coûts et délais qui leurs sont associés. Mais en elle-même la procédure américaine paraît mieux pourvue contre ce problème car le fait que la responsabilité de l'évaluation soit déconcentrée aux mains des différentes agences constitue une **incitation directe pour ces dernières à procéder rapidement,** tout en respectant les exigences du NEPA pour ne pas être paralysées ultérieurement dans des batailles judiciaires.

Un processus partout en révision

- De nombreux réaménagements ont été apportés aux procédures depuis quelques années, et ce non seulement aux États-Unis, afin d'améliorer leur performance en terme de coûts et délais. S'il est difficile de porter un jugement sur la réduction des coûts et délais suite à ces modifications, **il est toutefois plus aisé de reconnaître que la plupart de ces modifications ont eu pour effet et/ou comme objectif implicite d'améliorer les procédures sous d'autres rapports.** Pour s'en convaincre, nous référons le lecteur aux sections du présent texte relatives à la définition des lignes directrices et du "scoping", à la prise en compte des politiques gouvernementales et à l'harmonisation des exigences procédurales au cadre de planification, pour ne nommer que celles-là. Nous soumettons l'hypothèse que les réaménagements apportés, notamment aux États-Unis avec la réglementation de 1978 et au Canada avec le Décret de 1984, **tendent à augmenter la transparence des procédures** en clarifiant les intérêts et parties en présence, **tout en instaurant peu à peu un régime de négociation plus évident, plus tangible que celui qui prévalait antérieurement dans le cadre de la gestion courante des procédures.** Il y a là selon nous davantage qu'une simple rationalisation des

rapports institutionnels, la question de la transparence ayant tous les caractères d'une autre préoccupation, plus politique celle-là, à savoir la crédibilité des procédures auprès du public, des groupes, des ministères, de l'entreprise privée et bien sûr, des gouvernements eux-mêmes qui en ont la responsabilité ultime.

TABLE DES MATIERES

VII. CONCLUSION: RETOUR SUR L'APPROCHE QUEBECOISE

1. La procédure québécoise d'examen et d'évaluation des impacts VII.1

2. Intérêt de la procédure d'évaluation environnementale VII.3

3. Sens de la procédure et liens entre l'évaluation de projets, de programmes, et de politiques VII.3

4. L'élaboration de lignes directrices, le "Scoping", les consultations avant dépôt VII.6

5. Analyse de recevabilité et analyse technique de l'étude d'impact et dossier du promoteur VII.7

6. Consultation du dossier par le public et demande d'audience publique VII.7

7. Le sens des audiences et leur caractère quasi judiciaire ou non VII.8

8. Assistance financière et technique aux participants aux audiences VII.10

9. Les délais occasionnés par les procédures d'évaluation environnementale VII.11

10. Recommandations, prise de décision ou médiation VII.11

11. Harmonisation des procédures VII.13

VII. CONCLUSION: RETOUR SUR L'APPROCHE QUEBECOISE

En guise de conclusion à cette analyse comparative, nous voudrions esquisser un retour sur la procédure québécoise et son fonctionnement pour à la fois dégager les convergences avec ces expériences étrangères, confirmer la pertinence de notre approche, soulever des questions ou suggérer des avenues de modifications possibles. Ces suggestions doivent être interprétées avec toutes les réserves qui s'imposent, compte tenu de la ligne de force qui sous-tend toute cette recherche, à l'effet qu'il faut resituer chaque procédure dans son contexte d'ensemble avant d'en mettre en exergue certaines particularités; ces suggestions consistent davantage en axes à explorer, qu'en propositions fermes. Par ailleurs, ces considérations font appel à la connaissance que nous avons développée de la procédure québécoise au gré de nos recherches antérieures; elles constituent donc notre interprétation de la situation.

1. La procédure québécoise d'examen et d'évaluation des impacts

Un mécanisme d'étude des impacts existait déjà depuis 1975, avec le règlement 75-430(1) qui venait préciser l'information devant accompagner une demande de certificat d'autorisation, selon l'article 22 de la Loi de la Qualité de l'environnement(2), mais c'est avec l'adoption du règlement 3734-80 en 1980(3), adopté dans la foulée des amendements à la Loi de la Qualité de l'environnement en 1978, que la procédure prend toute sa portée. Si le principe général d'étudier les répercussions environnementales d'un projet s'y retrouve, le cadre juridique et réglementaire dans lequel la procédure s'insère, de même que ses modalités, lui confèrent une spécificité propre.

1.- A.C. 3789-75, 13 août 1975. Règlement 75-430, 15 août 1975. Administration de la loi - règlement général. in Gazette officielle du Québec, 27 août 1975, 107e année, no 32

2.- Loi de la Qualité de l'environnement (1972, chapitre 49) maintenant désignée comme Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., chapitre Q-2.

3.- Gouvernement du Québec. A.C. 3734-80, 3 décembre 1980. in Gazette officielle du Québec, 30 décembre 1980, 112eannée, No 62, maintenant désigné Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, c.Q-2, règlement 9. Editeur officiel. Québec, 1983, 5 p..

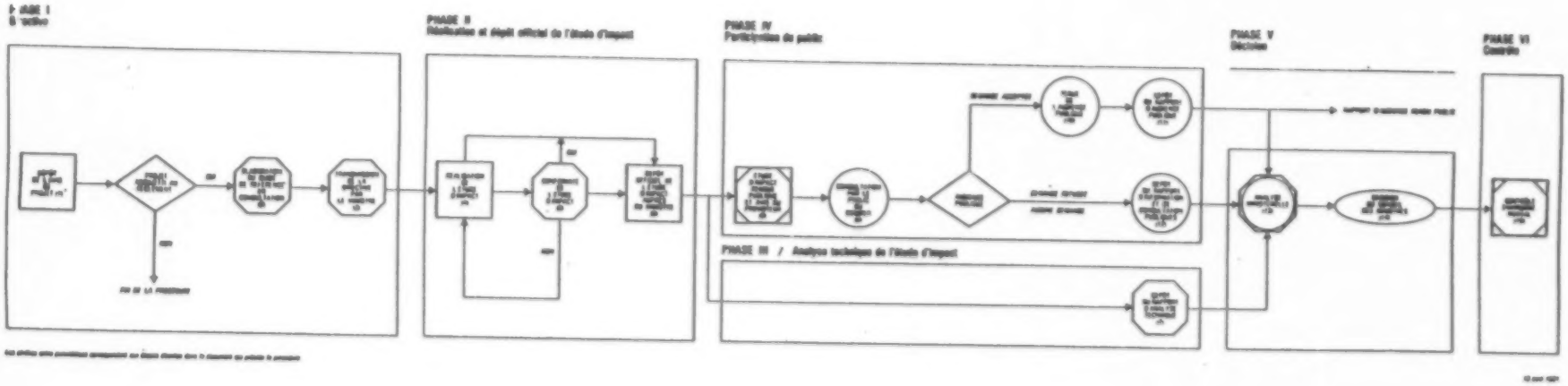
Tout d'abord la procédure québécoise implique les éléments traditionnels de contenu du document étude d'impact: la justification du projet, ses composantes principales, les options de réalisation, l'analyse des impacts de chacune des options et l'étude comparative de celles-ci, les mesures de mitigation des impacts résiduels. Au nombre des particularités de l'approche québécoise, il faut voir, entre autres:

- la désignation par liste des catégories d'opérations d'aménagement qui doivent être assujetties à la procédure avant d'obtenir l'autorisation du Conseil des ministres;
- l'implication du ministère de l'Environnement par l'intermédiaire de son ministre dans la gestion de la procédure et l'émission de directives sur l'étude que doit réaliser le maître d'ouvrage.

Mais la spécificité peut-être la plus importante de cette procédure est celle du mécanisme d'audiences publiques, audiences qui peuvent suivre la publication de l'étude d'impact, si demande en est faite par le public. Ces audiences se déroulent en deux temps: une période d'information puis une période d'audiences proprement dites où individus et groupes formulent leur opinion sur le projet ou sur un de ses aspects. Elles sont régies par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (le B.A.P.E.), organisme public semi-autonome mis sur pied lors des amendements de 1978 à la loi, qui synthétise au sein d'un rapport les opinions qui lui ont été soumises et achemine ses constatations au Conseil des Ministres. Les règles de déroulement de ces audiences ont été précisées au Décret 3735-80(1).

Nous ne reprendrons pas ici systématiquement les caractéristiques et étapes de la procédure: nous nous bornerons à présenter le diagramme de son déroulement en page suivante et apporterons les précisions pertinentes ou l'interprétation que nous en faisons au gré des considérations qui suivent; ces considérations, outre les deux premières qui sont d'ordre plus général, renvoient d'ailleurs aux principales phases ou étapes de la procédure.

1.- Décret 3735-80, 3 décembre 1980. "Loi sur la qualité de l'environnement. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement - Règles de procédure". in Gazette officielle du Québec, 30 décembre 1980, 112e année, no 63.


PHASE II
PHASE IV
Participation du public
PHASE V
Décision
PHASE VI
PHASE III / Analyse technique de l'étude d'impact

2. Intérêt de la procédure d'évaluation environnementale

Il nous apparaît important de rappeler, en premier lieu, que dans tous les cas étudiés, la procédure d'évaluation environnementale est considérée comme faisant maintenant partie de la panoplie d'instruments de régulation du développement: nous renvoyons, entre autres, le lecteur à ce que les commissions Pearse et MacDonald, de même que le rapport Schrecker en ont dit (voir chapitre I, section 1.2.1). A notre avis, il est particulièrement significatif que, dans un contexte de déréglementation et de tentatives pour redynamiser la croissance économique, on retrouve cette affirmation, sans ambiguité, de l'intérêt de ces mécanismes et que les modifications ou amendements apportés, s'ils contribuent à en améliorer l'efficacité ou alléger son déroulement, aillent tous dans le sens d'une consolidation de son application.

3. Sens de la procédure et liens entre l'évaluation de projets, de programmes et de politiques

Mais tout autant qu'une procédure orientée sur la stricte prévention environnementale, ou sur le respect de l'intégrité de l'environnement défini de façon étroite, l'évaluation environnementale constitue un mécanisme de regard du public sur la cohérence de la planification des promoteurs et de l'intervenant étatique quand il est en cause, un mécanisme pour sonder ses pratiques; la pertinence de la procédure et son intérêt doivent donc être interprétées également selon les exigences de l'imputabilité.

Une critique est souvent formulée du côté des promoteurs dont les projets ont été assujettis aux audiences publiques au Québec, à l'effet que les audiences et l'organisme qui en a la responsabilité, le B.A.P.E., outre-passeraient leurs attributions en permettant une discussion des politiques dont découle un projet ou en questionnant sa justification. De l'analyse des procédures américaine, ontarienne et anglaise, il est très

clair que justification, programmes et politiques constituent des éléments centraux des débats. Les enquêtes publiques majeures en Grande-Bretagne font une place importante au cadre global dans lequel s'insère le projet; et les débats au parlement qui suivent ces enquêtes leur assurent un relais spécifiquement politique. La procédure américaine, de par sa règle d'assujettissement, permet une remontée des projets aux programmes et aux politiques, et une modification a été introduite pour harmoniser la discussion entre ces niveaux, le "tiering"; les intervenants sont conscients de la nécessité de remonter à l'amont pour prendre en compte les questions de fond. Quant à la procédure ontarienne, le débat auquel nous faisions allusion, à savoir s'il s'agit d'une véritable procédure de planification environnementale ou plutôt d'étude des impacts sur l'environnement, témoigne du lien qu'on désire effectuer avec la planification d'une intervention, avec la discussion de la justification et de sa faisabilité: par ailleurs, la procédure y permet la prise en compte de projets tout comme de plans ou de programmes, de même que de groupes d'interventions.

Ces arguments nous semblent avoir une pertinence pour le Québec à deux titres: au niveau des arguments abordés en audiences et de celui des actions assujetties. Il semble évident que l'examen des arguments interprétés par certains comme à l'amont d'une intervention doit faire partie intégrante de l'analyse d'une intervention spécifique, à moins que ces arguments n'aient eux aussi fait l'objet d'une analyse et d'une discussion ailleurs: de tenter de trop circonscrire les débats, tant au plan de l'intervention elle même que des arguments abordés, ne peut qu'accentuer une polarisation et un affrontement des points de vue. Il faut d'ailleurs noter que la Loi de la Qualité de l'environnement, dans son article 2, confère au ministre des fonctions à caractère horizontal. A l'inverse, d'assujettir successivement programmes et plans puis projets soulève plusieurs problèmes opérationnels et ne règle pas nécessairement le partage des discussions entre ces deux niveaux. De l'expérience ontarienne nous dégageons ici un double éclairage. D'abord après avoir expérimenté l'étude de plans-programmes suivie de l'étude de projets, la procédure ontarienne s'oriente vers un

palier intermédiaire, dans le cas des grands promoteurs: une intervention qui est plus qu'un simple tronçon ou un corridor limité mais moins qu'un programme régional. D'autre part, par sa catégorie "groupe d'interventions" ("class"), elle permet l'examen de types d'interventions, sans que ne soit enclenchée une polémique qui déborderait nettement les enjeux liés à une intervention spécifique.

En conclusion, les questions suivantes devraient être explorées dans l'approche québécoise:

- plutôt que le tronçonnement de projets en unités qui rendent inéluctable le choix de l'option du promoteur ou qui créent une inertie en faveur de l'autorisation d'une intervention globale, l'assujettissement des interventions dans leur entièreté ou des programmes (v.g. la prise en compte de l'ensemble d'une route projetée); ceci permettrait un meilleur éclairage à la fois sur les critères et les options;
- plutôt qu'une réduction factice de certains paramètres des projets pour éviter qu'ils ne soient assujettis (v.g. emprises de 34 mètres), la prise en compte de groupes d'interventions;
- enfin une question qui a une répercussion très nette sur la nature des enjeux soulevés lors des audiences, l'interaction entre les audiences publiques tenues sous l'égide de la procédure d'études d'impact et d'autres instances d'autorisation ou de discussion publique d'interventions: par exemple, les commissions parlementaires, les commissions d'enquêtes ou les Livres blancs, et surtout la procédure d'émission du premier décret pour les projets hydro-électriques, où est délimité le corridor d'étude. S'il est inévitable que soient soulevés en audiences des arguments d'amont, la cohérence et la transparence de ces autres instances sont aussi en cause.

4. L'élaboration de lignes directrices, le "Scoping", les consultations avant dépôt

S'il est un aspect sur lequel l'approche québécoise diverge des autres procédures étudiées, et où, à notre avis, certains amendements pourraient être apportés, c'est au niveau de l'élaboration de la directive ou du guide de référence de l'étude d'impact qu'un promoteur doit réaliser: cette élaboration. coordonnée par la Direction des évaluations environnementales du ministère de l'Environnement, est confinée aux seuls intervenants gouvernementaux, qui déterminent les enjeux qui doivent être analysés et les options à étudier. Or si on fait exception des enquêtes britanniques, qui se singularisent à plusieurs égards comme nous avons eu l'occasion de le mentionner, les autres procédures font place à une implication des publics dès cette phase.

En particulier, le "scoping" américain introduit en 1978 comme façon de palier au caractère encyclopédique des études d'impact, et la consultation avant dépôt de la procédure ontarienne font intervenir au départ les publics susceptibles d'être touchés par une intervention. Cette ouverture donne lieu à une dynamique importante: elle assure que les principaux enjeux, dans l'optique de ceux qui les vivront, seront abordés dans l'étude d'impact et elle permet à une médiation initiale de s'exercer. Le processus fédéral prend également en compte l'opinion du public et fait appel à des spécialistes pour l'élaboration des lignes directrices.

Sans prétendre qu'une pareille ouverture dans la pratique québécoise éliminerait toute opposition à un projet, loin de là, nous sommes cependant d'avis qu'elle permettrait d'éviter une polarisation liée au fait que les gens ont souvent l'impression que tout est réglé d'avance, impression qui n'est d'ailleurs pas sans fondement(1). Enfin, toujours selon notre interprétation, rien dans la législation et la réglementation actuelle ne s'opposerait à cette modification.

1.- Voir à cet effet Gariépy, M.; Soubeyran, O.; Domon, G. "Planification environnementale et étude d'impact au Québec: implantation d'une procédure et apprentissage des acteurs" in Cahiers de géographie du Québec, avril 1986.

5. Analyse de recevabilité et analyse technique de l'étude d'impact et dossier du promoteur

Au Québec, avant le dépôt officiel de l'étude d'impact auprès du ministre, une analyse de recevabilité,(autrefois analyse de conformité) est réalisée, toujours sous la coordination de la Direction des évaluations environnementales; l'avis de recevabilité est rendu public avec le dossier du promoteur. Par contre, en parallèle à la phase de participation du public, et souvent a posteriori, selon certaines indications, se déroule une analyse technique effectuée par le ministère de l'Environnement, en collaboration avec d'autres ministères, et qui sert d'intrant à l'analyse ministérielle proprement dite en fin de parcours: or non seulement cette analyse n'est pas accessible au public, du moins lors de la phase officielle de participation, mais elle ferait aussi usage d'éléments produits lors des audiences.

Nous souhaiterions contraster cette approche avec celle qui prévaut dans la procédure ontarienne. Le gouvernement ontarien demande aux ministères impliqués à différents titres par une intervention projetée de s'impliquer au niveau de la consultation avant dépôt. Une fois l'évaluation environnementale complétée, elle est commentée officiellement ("review") par ces mêmes ministères: mais le gouvernement demande à ces ministères d'être cohérents avec les avis émis initialement, ou de motiver tout changement de position. Et ce qui est particulièrement intéressant, c'est que le dossier que le public est amené à consulter puis à commenter à son tour comprend l'analyse technique des ministères.

6. Consultation du dossier par le public et demande d'audience publique

Avant l'échéance de la période de consultation du dossier par le public, une requête motivée peut être logée par tout citoyen, groupe ou

municipalité auprès du ministre de l'Environnement québécois, lui demandant la tenue d'une audience. Encore une fois, l'approche ontarienne semble présenter à ce titre une particularité intéressante. Sans que nous ayons procédé à l'analyse de tous les échanges qui peuvent survenir entre le public, le B.A.P.E. ou les autres organismes gouvernementaux québécois, cette étape nous semble structurée officiellement autour de la prise de connaissance du dossier et de la décision de requérir ou non l'audience. Dans la procédure ontarienne, le ministre de l'Environnement non seulement veut voir si une audience publique est requise ou non mais il sollicite déjà les avis du public sur le dossier: sa décision de tenir ou non audience, et dans cette deuxième éventualité d'autoriser ou non l'intervention, nous apparaît donc s'appuyer déjà sur une problématique environnementale relativement étoffée concernant l'intervention projetée.

7. Le sens des audiences et leur caractère quasi judiciaire ou non

Les audiences publiques québécoises, selon les dispositions de la loi et du règlement et au gré de la pratique qui s'est établie, servent à l'investigation et la validation de l'information mise de l'avant par un promoteur et constituent une tribune pour permettre aux citoyens d'exprimer leur opinion face à une intervention projetée. Le promoteur, une fois les compléments d'information apportés lors de la première partie des audiences, peut, en deuxième partie, intervenir pour rectifier certains faits mais non pour débattre du bien-fondé des arguments avancés par des individus ou des groupes. Cette pratique qui n'a pas été sans engendrer certaines frustrations en particulier du côté des promoteurs a amené certains à souhaiter une codification plus poussée des règles de déroulement des audiences, pour ne pas dire une certaine judiciarisation. Or avant de mettre en parallèle de façon étroite les règles de déroulement des audiences dans diverses procédures, de comparer des audiences à caractère quasi-judiciaire avec d'autres à caractère consultatif ou exploratoire pour considérer, de façon absolue, les droits des divers intervenants, il y a lieu de relativiser le caractère de ces audiences et le sens qu'elles confèrent à l'ensemble de la procédure.

Ainsi le caractère quasi-judiciaire que revêtent les audiences dans la procédure ontarienne, caractère qui est lié aux décisions que doit rendre la commission, a pour résultat de les confiner à l'interprétation de l'information disponible et à une argumentation sur cette base, au détriment d'une investigation des répercussions environnementales. Et à cause de leur rôle décisionnel et de ce caractère quasi-judiciaire, de la lourdeur et des frais qu'elles entraînent, les audiences publiques constitueraient une instance de dernier recours. Alors que la loi ontarienne date de 1975, elle n'a donné lieu jusqu'à maintenant qu'à 7 audiences si on inclut celles qui se sont tenues sous le Consolidated Hearings Act; et une fois la tenue d'audiences décidée, c'est la spécificité du dossier à l'étude et la multiplicité des intervenants en cause qui en contrôleront la durée, durée qui se situe en moyenne à 6 mois.

Les audiences publiques en Grande-Bretagne, sans qu'elles soient le lieu de la décision, ont ce caractère quasi-judiciaire mais jouent à la fois un rôle d'investigation, de validation et de confrontation de points de vue. Très lourdes et très longues, plus d'un an dans certains cas, elles demeurent des événements exceptionnels où on accepte de mettre en place tout ce "rituel", en sachant bien qu'il s'agit là d'une occasion plus ou moins unique.

En contraste avec ces deux procédures, les audiences publiques québécoises semblent offrir une façon plus souple et moins lourde de recueillir l'opinion des citoyens. Ainsi depuis 1979, la procédure québécoise a donné lieu à 21 audiences et 6 enquêtes, à caractère plus limité, au terme de 81 périodes d'information(1). Mais pour chacune de ces audiences, le règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement impartit au B.A.P.E. un délai maximum de 4 mois entre le moment où il reçoit du ministre le mandat de tenir audience et la remise de son rapport. Ce délai limité contraste entre autres avec le processus fédéral canadien où l'investigation des enjeux nécessite souvent un temps considérable, tout comme un constat de lacunes dans les études peut entraîner la suspension des travaux.

1.- Compilation du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

La procédure américaine est d'un tout autre ordre, avec l'absence de codification des modalités de consultation du public et la latitude qui est laissée aux agences: ce que la procédure prescrit c'est qu'une étude d'impact ne devient finale que lorsqu'y ont été greffés les avis et commentaires des autres agences et du public. Par contre cette latitude doit être relativisée par la possibilité omniprésente de recours judiciaire extérieur, recours fréquemment utilisé et qui paralyse alors une intervention au-delà des délais ci-haut mentionnés. De plus les amendements apportés en 1978 obligent une agence à intégrer à l'étude d'impact finale sa réponse aux questions et arguments soulevés par le public et les autres agences; et le non-respect de cette exigence, avec toute l'ambiguité que peut impliquer non-respect, pourrait lui aussi devenir prétexte à contestation judiciaire.

8. Assistance financière et technique aux participants aux audiences

Dans tous les cas étudiés, à l'exception de l'expérience américaine, le déséquilibre entre les ressources financières des promoteurs et celles des autres intervenants constitue un problème. Diverses modalités de soutien aux intervenants du public ont été expérimentées, telles un soutien financier ou l'assistance d'un procureur, mais avec un succès mitigé: le problème du déséquilibre subsiste.

L'expérience américaine se singularise ici, jusqu'à un certain point, par la structure, les ressources financières et techniques, des groupes d'environnementalistes: dès le départ, ces groupes ont pu s'inscrire dans un rapport de force qui a contribué à façonner le sens et la portée de la procédure. Ils ont par ailleurs été à même d'effectuer un relais d'une part entre différents projets, d'autre part entre des projets bien localisés et des politiques d'ensemble, par le biais d'un "lobbying" environnementaliste bien constitué. Les groupes environnementalistes québécois ont une structure beaucoup plus fragmentée et des ressources très limitées.

9. Les délais occasionnés par les procédures d'évaluation environnementale:

Les procédures d'évaluation environnementale impliquent partout des délais importants qui vont de plusieur mois à plus d'une année dans beaucoup de cas. Face à ces délais, il est toujours possible de faire valoir qu'une meilleure qualité de projets en résulte et même, dans de nombreuses interventions, des économies significatives; il n'en demeure pas moins que du strict point de vue d'un promoteur, cette procédure est source de retards et de coûts additionnels. Mais ces retards et ces coûts constituent le prix à payer pour soumettre les interventions à l'examen public, assurer leur meilleure intégration dans l'environnement et la prise en compte des coûts sociaux, selon les principes que nous élaborions précédemment.

Il convient cependant de souligner que la procédure québécoise est la seule à fixer une limite de temps, soit 4 mois, entre le mandat de tenir audiences et la production du rapport au terme de celles-ci, alors que les audiences comptent pour une partie majeure du temps requis par l'évaluation environnementale.

Enfin, au titre des délais, rappelons que la gestion décentralisée de l'approche américaine comporte une incitation à procéder rapidement puisque l'agence initiatrice ou responsable contrôle le déroulement de la procédure: elle doit cependant toujours respecter l'esprit et la lettre du National Environmental Policy Act, sous peine de prêter flanc à contestation judiciaire.

10. Recommandations, prise de décision ou médiation

Sous l'aspect du lien entre la procédure d'évaluation environnementale et la décision, chacune des approches étudiées diffère; mais à notre avis, l'approche québécoise, à l'exception de la réserve que nous formulions quant à la place et à l'accessibilité de l'analyse technique

en rapport aux audiences publiques, n'a pas intérêt à être modifiée, en ce qu'elle permet une prise de décision éclairée par les instances politiques. La procédure ontarienne est la seule où la décision est formellement associée à la tenue d'audiences publiques: si ce lien peut paraître intéressant au plan logique, il pose problème par le caractère nettement politique qu'il confère à l'Environmental Assessment Board, caractère politique qui serait une des raisons majeures pour expliquer les efforts faits antérieurement pour contourner la procédure.

Signalons l'autonomie même au plan décisionnel laissée aux agences initiatrices dans la procédure américaine: cette autonomie est possible encore une fois par la pression pour le respect de la procédure qu'exerce la possibilité de recours judiciaire.

Par ailleurs, l'idée de médiation environnementale est à l'avant-scène des innovations en discussion dans la littérature et dans les agences gouvernementales. Cependant la pratique en est encore limitée. L'Ontario l'a érigée en priorité, mais jusqu'à présent un seul dossier en avait fait l'objet; et rappelons que dans tous les cas où un processus officiel de médiation sera appliqué, il devra être suivi d'audiences publiques selon l'Environmental Assessment Act pour en valider les conclusions. Lorsqu'est analysée l'émergence aux Etats-Unis des processus de médiation dans les questions environnementales et autres, il est important de garder à l'esprit les caractéristiques des groupes environnementalistes que nous avons mentionnées au paragraphe VII.8. Davantage qu'une innovation conceptuelle du central pour solutionner les conflits environnementaux, la médiation s'est imposée par le rapport de force des acteurs en présence: tant les promoteurs, dont les interventions pouvaient être paralysées par des batailles juridiques, que les environnementalistes, dont les acquis de la décennie précédente risquaient d'être érodés par les pressions en faveur d'une déréglementation, avaient intérêt à trouver un terrain d'entente. Retrouve-t-on au Québec les conditions nécessaires à la mise en place d'un processus de médiation, dans les questions environnementales? Et sur quoi

pourrait porter cette médiation, sur les conditions d'insertion d'une intervention ou sur sa faisabilité sociale? Si elle se confine aux conditions d'insertion d'une intervention et de mise en valeur qui peuvent lui être associées, à quelle tribune se ferait la discussion et l'examen des politiques et programmes qui la justifient, compte tenu des arguments que nous avons avancés antérieurement?

11. Harmonisation des procédures

Enfin l'articulation entre les diverses procédures d'évaluation environnementale et les procédures d'aménagement ou de contrôle de l'utilisation du sol, pose partout problème: soit en termes de duplication des démarches, soit par un agencement au plan chronologique ou par le partage des compétences impliquées. Au Québec ce problème s'est situé particulièrement à la charnière entre la procédure d'examen et d'évaluation des impacts et le mécanisme de zonage agricole mis en place par la Loi sur la protection du territoire agricole de 1978(1): il met en cause la philosophie des deux lois, la première étant à caractère horizontal et l'autre à caractère sectoriel, ainsi que les prérogatives des organismes impliqués, entre autres le caractère décisionnel de la Commission de protection du territoire agricole du Québec face au caractère consultatif du B.A.P.E. et à la prise de décision par le palier ministériel dans la procédure d'étude d'impacts(2).

L'approche américaine a été confrontée très tôt à ce problème et a posé comme principe, dans les amendements de 1978, la nécessité d'harmoniser

---

1.- La loi sur la protection du territoire agricole, L.R.Q., c. P-41.

2.- Le gouvernement peut cependant soustraire une affaire à la juridiction de la C.P.T.A.Q. et ne lui demander qu'un avis. (art. 96 de la loi sur la protection du territoire agricole).

et de fusionner les démarches et a mis en place le système de "tiering", qui permet le transfert d'un palier à un autre d'une évaluation déjà effectuée; il y aurait lieu d'investiguer concrètement comment ces amendements fonctionnent, même si les indications que nous avons pu recueillir suggèrent un succès assez mitigé.

Et, encore une fois, c'est l'approche ontarienne qui semble offrir l'enseignement peut être le plus intéressant ou les possibilités de transfert les plus immédiates, avec la mise en place de sa procédure d'audiences consolidées, le "Consolidated Hearings Act". Les particularités de cette procédure ont été présentées au chapitre V; il convient de se rappeler que les audiences tenues sous l'égide de cette loi ont un caractère décisionnel, même si elles recouvrent d'autres lois où les audiences avaient un caractère consultatif uniquement. Pour juger plus à fond de l'intérêt de cette approche, il y aurait lieu d'investiguer le contenu des audiences tenues sous le Consolidated Act, pour voir comment l'arbitrage entre les différents enjeux a pu s'y exercer(1).

1.- Alors que le nombre total d'audiences tenues sous le Consolidated Hearings Act se chiffrait à 7; celles où l'Environmental Assessment Act a été impliqué ne sont qu'au nombre de 2.